

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ЯК ІНСТРУМЕНТ  
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ»

Студентки 2 курсу, 4-м групи,  
спеціальності 072

«Фінанси, банківська справа та  
страхування»  
спеціалізації «Державні фінанси»

Андрущенко  
Катерини Анатоліївни

Науковий керівник  
к.е.н., доцент

Белінська  
Ганна Василівна

Гарант освітньої програми  
завідувач кафедри фінансів,  
заслужений діяч науки і техніки України  
д.е.н., професор

Чугунов  
Ігор Якович

Київ 2018

## ЗМІСТ

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ВСТУП</b>                                                                                                            | <b>3</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕНОГО ПЛАНУВАННЯ</b>                                                    |           |
| 1.1. Сутність та зміст програмно-цільового методу                                                                       | 6         |
| 1.2. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу планування                                               | 13        |
| <b>РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ</b>                  |           |
| 2.1. Особливості виконання Державного бюджету України за програмно-цільовим методом                                     | 22        |
| 2.2. Особливості виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом                                              | 27        |
| <b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ</b>           |           |
| 3.1. Напрями оптимізації бюджетних програм та підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів | 30        |
| 3.2. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету як інструмент результативності бюджетної системи              | 35        |
| <b>ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ</b>                                                                                           | <b>43</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>                                                                                       | <b>46</b> |
| <b>ДОДАТКИ</b>                                                                                                          | <b>55</b> |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Наявний рівень фінансової дисципліни під час запровадження програмно-цільового методу висуває перед фінансово-бюджетним механізмом низку принципово нових і насправді нелегких для вирішення завдань, сутність котрих зводиться до побудови системи взаємозв'язку між цілями стратегічного розвитку і розподілу грошових ресурсів для досягнення поставлених цілей у конкретному проміжку часу.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних питань розвитку й удосконалення програмно-цільового бюджетування здійснили українські науковці, серед яких насамперед варто згадати таких, як Т. С. Бабич, В. М. Білопольська, Т. В. Бугай, А. Є. Буряченко, І. В. Запатріна, О. П. Кириленко, М. І. Крупка, М. І. Кульчицький, С. О. Левицька, І. О. Луніна, Г. Б. Маркович, Ю. В. Остріщенко, Ю. В. Пасічник, О. М. Петрук, І. Ю. Потеряйло, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, О. В. Шишко, І. Ф. Щербина та інших.

Економічну сутність бюджетування, його роль і значення у процесі розподілу фінансових ресурсів ґрунтовно розкрили іноземні вчені та практичні діячі, з-поміж яких назовемо Ю. Беляєва, Ж. Дюпюї, Дж. М. Келі, Ф. Клівеленда, А. Ліма, Д. Новіка, В. Рівербанка, М. Светковську, Р. Хакета та інших.

Проблеми функціонування програмно-цільового методу можуть бути вирішені завдяки вдосконаленню наявного методичного і правового забезпечення, а також належному напрацюванню способів скорочення кількості бюджетних програм і забезпеченню вимірності ефективності асигнувань за умов конкурентного середовища. Поліпшення системи планування бюджету дасть результат за умови встановлення індикаторів ефективності використання фінансових ресурсів, що неможливо за постатейного методу планування, де ознакою ефективності є показник освоєння фактичних коштів від запланованих.

Метою статті є дослідження програмно-цільового методу як інструменту

підвищення ефективності бюджетного планування.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність та зміст програмно-цільового методу;
- узагальнити зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу планування;
- розкрити особливості виконання Державного бюджету України за програмно-цільовим методом;
- розкрити особливості виконання місцевих бюджетів України за програмно-цільовим методом;
- визначити напрями оптимізації бюджетних програм та підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів;
- розкрити програмно-цільовий метод планування видатків бюджету як інструмент результативності бюджетної системи.

**Об'єктом дослідження** є програмно-цільовий метод планування.

**Предметом дослідження** є теоретичні та практичні питання застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

**Методи дослідження.** З метою досягнення поставленої мети в дослідженні використано загальнонаукові і спеціальні методи пізнання явищ і процесів у сфері застосування програмно-цільового методу бюджетного планування. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності та ролі програмно-цільового методу планування. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу планування видатків бюджету. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування розкрито програмно-цільовий метод планування видатків бюджету як інструмент результативності бюджетної системи.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення застосування програмно-цільового методу планування видатків бюджету, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України,

Рахункової палати України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Випускна кваліфікаційна робота складатиметься зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення випускної кваліфікаційної роботи.

У першому розділі досліджено теоретичні основи системи бюджетного планування. Розкрито сутність програмно-цільового методу бюджетного планування. Визначено роль програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Узагальнено зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу.

У другому розділі розкрито процес становлення та розвитку програмно-цільового методу у бюджетній системі України. Визначено особливості виконання Державного бюджету України за програмно-цільовим методом. Здійснено аналіз видаткової частини державного бюджету.

У третьому розділі визначені напрями підвищення ефективності застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Розкрито напрями оптимізації бюджетних програм та підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в випускному кваліфікаційному проєкті.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ**

### **1.1.Сутність та зміст програмно-цільового методу**

Програмно-цільове управління – це сукупність планово-організаційних засобів формування комплексу взаємопов'язаних заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, мети, її кінцевих і проміжних завдань.

Дієвість програмно-цільових методів досягається завдяки посиленню горизонтальних зв'язків по всьому життєвому циклі задуму, проектування і створення об'єктів (технологій, продуктів, систем тощо). Це посилення забезпечується введенням організаційно-економічного механізму орієнтації проміжних цілей на кінцеві результати, багатоваріантного аналізу умов виконання окремих робіт і етапів, погоджених з цілями й економічними показниками програми мотивації виконавців робіт, централізації управління на рівні органів управління програмою [16].

Еволюція концепції програмно-цільового управління, специфіка сфер його запровадження віддзеркалює принципові розходження застосування програмно-цільового методу в різних типах соціально-економічних систем. У планово-директивній економіці ефективність програмно-цільового управління досягалася завдяки організаційній можливості об'єднати ресурси і виконавців для вирішення проблеми. В умовах ринкового розвитку така централізація забезпечується більш ефективно шляхом концентрації фінансових ресурсів, що виділяються на вирішення проблеми. При цьому, однак, однієї тільки організаційної складової недостатньо для успішного здійснення розроблених програм.

Як свідчить хід світових соціально-економічних процесів, роль і масштаби державного втручання в економіку в багатьох країнах на різних

етапах розвитку істотно змінювалися. Це залежало від потенціалу самої країни, політичної обстановки, національних інтересів і традицій, рівня розвитку ринкової інфраструктури, динаміки співвідношення малих і великих підприємств тощо. Якщо питання про необхідність поєднання заходів прямого впливу на економіку і непрямого регулювання економічних відносин на сьогодні у багатьох економістів не викликає сумнівів, то рівень такого сполучення залишається предметом гострих дискусій [56].

Прогрес, або позитивний розвиток соціально-економічної системи, являє собою зміну станів, при якій кожен новий стан має перевагу перед попереднім. Якщо задано простір станів і встановлено перелік показників, приведених до виду тих, що поліпшуються, то в цьому просторі може бути сформована множина траєкторій розвитку соціально-економічної системи, які можна визначити як таку зміну станів, коли кожен наступний стан має перевагу стосовно попереднього, тобто має властивість оптимальності по Парето. Навпаки, регрес, чи регресивний розвиток, - це така зміна станів, за якою новий стан у прийнятому вище змісті гірше його попереднього.

Якщо спосіб встановлення кращого стану і склад показників, що характеризують простір станів соціально-економічної системи і напрямок прогресивної зміни показників на розглянутому відрізку часу, незмінні, то можна говорити про формування траєкторій прогресивного розвитку. При цьому на окремих етапах технологічного розвитку напрямок бажаної зміни окремих показників може бути змінено на протилежний.

Проблеми розвитку економіки завжди належать до числа найбільш важливих для будь-якої держави. Навіть у періоди соціально-політичних змін, катастроф, війн, зміни державного ладу економіка і її розвиток мають багато в чому вирішальне значення. Вибір принципів, механізмів і методів управління економічним розвитком визначається соціально-політичним устроєм країни. У країнах з тоталітарним режимом влади звичайно переважає централізований підхід до управління економікою, при якому більшістю соціально-економічних

параметрів намагаються управляти з центра. Навпаки, у країнах з демократичним ладом, де визнані рівноправними різні форми власності, неминуче відбувається поділ сфер централізованого і децентралізованого управління народним господарством [70, 72].

До складу технології програмно-цільового управління в загальному вигляді входять такі елементи:

- основні поняття і принципи, що характеризують відмінні властивості програмно-цільового управління;
- класифікатор програм;
- стадії й етапи, що охоплюють весь цикл обґрунтування, підготовки і реалізації;
- задачі, інформаційно-логічні економіко-математичні моделі, включаючи методи їхнього рішення по обґрунтуванню, підготовці і реалізації програм;
- склад основних учасників програмно-цільового управління, їхні функції і розподіл цих функцій;
- організація структури програмно-цільового управління, включаючи структуру колективів виконавців програми і структуру системи управління цією програмою;
- структурно-логічна схема прийняття рішень при взаємодії учасників програмно-цільового управління;
- інформаційні банки даних;
- програмний і алгоритмічний супровід, а також технічне забезпечення реалізації задач і функцій програмно-цільового управління.

Основи технології програмно-цільового управління формувалися здебільшого в період зниження ефективності і наступного падіння ефективності економіки. Вони створювалися як універсальний інструмент для обґрунтування постановки і розв'язання широкомасштабних і складних проблем на основі

теорії систем, системного аналізу, теорії прийняття рішень, економіко-математичних методів, комп'ютерних інформаційних і технічних засобів. При цьому потенційні можливості ефективного використання технології програмно-цільового управління не залежать від особливостей тієї чи іншої соціально-економічної системи, переваги визначених форм власності й ін., характерні риси яких враховуються як обмеження при побудові конкретних програм і механізмів їхньої реалізації [23].

Технологія програмно-цільового управління на основі поетапної моделі обґрунтування, розробки і реалізації програм дозволяє вирішити такі задачі:

- обґрунтування й аналіз потреби у вирішенні проблеми;
- обґрунтування мети і структури кінцевих завдань проблеми;
- уточнення вихідного стану вирішення проблеми;
- визначення альтернативних шляхів і можливих способів досягнення кінцевих завдань, переліку робіт з їхнього досягнення;
- формування перемінної інтенсивності (вимоги до комплексного забезпечення) виконання робіт, спрямованих на досягнення кінцевих цілей;
- формування можливих стратегій рішення проблеми і вибір найкращого варіанта програми щодо рішення проблеми;
- організаційна підтримка, фінансове і матеріально-технічне забезпечення прийнятого варіанта програми;
- управління реалізацією програми.

Формування потреби в розв'язанні проблеми визначається виявленням проблемної ситуації й аналізом можливостей її вирішення. На макрорівні проблемні ситуації визначаються або соціально-політичними подіями, або на основі аналізу поточного стану і динаміки найважливіших показників розвитку економіки (валового внутрішнього продукту, середньодушового рівня доходів, середньої зарплати, рівня зайнятості населення тощо). Макроекономічний

аналіз багато в чому визначається позицією аналітика і його відносинами з органами державної влади.

Слід підкреслити, що концепція програмно-цільового управління як універсальний метод регулювання соціально-економічних процесів має дуже широке коло можливих сфер свого застосування. Якщо в плановій економіці головну увагу було зосереджено на використанні програмно-цільового методу для вирішення масштабних народногосподарських проблем, то в розвинених країнах переваги ПЦМ було використано передусім для розв'язання більш локальних задач у приватному бізнесі. Піонерами використання ПЦМ з метою підвищення якості внутрішнього менеджменту були в середині XX століття компанії Ford, Texas Instruments, New York Telephone та інші. Очевидна ефективність програмно-цільового підходу в приватному бізнесі обумовила увагу до нього з боку органів державного управління США і надала імпульс подальшому процесу застосування ПЦМ в державному управлінні і, зокрема, в бюджетному процесі [6].

Із світового досвіду відомо, що на етапі формування ринкових відносин держава повинна здійснювати твердий контроль над процесами створення ефективної структури економіки та рівнодоступної ринкової інфраструктури. Тому, всі вищенаведені обставини обумовлюють необхідність використання програмно-цільового управління для централізованого виборчого втручання держави в ринкову економіку, яка формується.

Процес реформування бюджетної системи в Україні, що нині відбувається, викликає інтерес до методів бюджетування, що використовуються в інших країнах. Серед цих методів особливе місце займає програмно-цільове бюджетування. Аналіз міжнародної практики використання методів бюджетування, орієнтованого на результат, показує, що процес переходу на такі методи бюджетування не завжди проходить без труднощів, однак позитивні якості цього методу набагато переважають витрати [58].

На основі досвіду розвинених країн щодо впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, можна зазначити наступне:

1) програмно-цільове бюджетування - це засіб підвищення ефективності державних витрат в умовах, коли все більша частина національного доходу перерозподіляється державою. Міжнародний досвід свідчить про те, що підвищити ефективність державних витрат за рахунок удосконалення однієї тільки управлінської технології, не торкаючись при цьому бюджетного процесу, неможливо;

2) всі основні прийоми програмно-цільового бюджетування засновані на управлінських принципах бізнесу (формулювання місії і стратегій, бюджетування від нуля, застосування методу обліку по нарахуванню, використання індикаторів соціальної й економічної ефективності як аналогів результатів господарської діяльності, урахування ризиків тощо). Таким чином, перехід на програмно-цільове бюджетування вимагає одночасного реформування принципів управління в державному секторі - перехід від адміністративних методів до використання господарської ініціативи і ринкових стимулів.

3) впровадження інструментів бізнесу в діяльність держави, в тому числі в бюджетний процес, пов'язано з певними труднощами. Ці труднощі обумовлені тим, що масштаби діяльності державних міністерств і відомств непорівнянні з масштабами діяльності навіть самих великих фірм; мотивація чиновників відрізняється від мотивації менеджерів приватних компаній; у державних установ відсутній універсальний індикатор результатів роботи, який є в приватних фірмах, і тому для них необхідно розробляти різні штучні замінники такого показника; з необхідністю урахування бюджетного циклу; зі зміною законодавства тощо.

Зазначені труднощі можуть стати серйозною перешкодою на шляху рівночасного впровадження програмно-цільового бюджетування у всіх міністерствах і відомствах одночасно, якщо державний апарат громіздкий,

видаткові повноваження нечітко розмежовані між рівнями влади (по вертикалі), а бюджетний процес недостатньо скоординований (по горизонталі).

В тих країнах, де послідовно реалізуються принципи програмно-цільового бюджетування, уряд, законодавці і громадськість одержують ефективний інструмент розподілу ресурсів по видах послуг, які держава зобов'язується надати своїм громадянам [37-38].

Таким чином переваги програмно-цільового бюджетування полягають в наступному:

- в наданні державою населенню саме тих суспільних благ і послуг, у яких суспільство реально зацікавлене. Програмно-цільове бюджетування забезпечує фінансування тих суспільних благ і послуг, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких найбільшою мірою відповідає потребам суспільства і характеризується найвищими показниками соціальної ефективності при заданих ресурсних обмеженнях;
- перехід на програмно-цільове бюджетування дозволяє критично осмислити сформовані напрями витрат коштів і відмовитися від багатьох видів витрат, здійснюваних “по інерції”, без належного соціально-економічного обґрунтування необхідності цих витрат;
- вибір рішень здійснюється з урахуванням не тільки сьогоденних, але більш віддалених наслідків;
- посилюється відповідальність міністерств за кінцевий результат, під яким мається на увазі не просте надання визначеного обсягу послуг чи виконання визначеного обсягу робіт, але й досягнення певних якісних показників. Регулярна публікація звітів про досягнуті результати діяльності міністерств дозволяє суспільству реально оцінювати діяльність уряду;
- підвищується обґрунтованість рішень про державні витрати. Істотно підвищується інформаційна база прийнятих урядом бюджетних рішень.
- з'являється можливість реально оцінювати фінансовий стан держави завдяки більш повній картині наявних у його розпорядженні ресурсів. Це має особливо важливе значення для управління майбутніми ризиками, насамперед

ризиком того, що на майбутні покоління буде покладено непомірний вантаж фінансових зобов'язань, що утворилися в результаті прийняття неявних чи неврахованих зобов'язань [36].

## **1.2.Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу планування видатків бюджету**

Економічний розвиток України в умовах інтеграційних процесів завжди спирається на досвід зарубіжних країн. Дослідження середньострокових бюджетних планів у країнах ЄС визначається необхідністю можливості запозичення ефективних підходів в українській бюджетній політиці. Саме тому актуальною науковою проблемою і є аналіз зарубіжного досвіду, який дозволить запозичити максимально ефективні елементи бюджетного планування з урахуванням українських реалій.

У процесі дослідження слід ознайомитися з бюджетним законодавством розвинутих ринкових країн, що має свою специфіку та є основою бюджетної політики цих країн на сучасному етапі. У західних країнах бюджетне законодавство розвивається впродовж тривалого часу, інколи навіть сторіч. За весь період розвитку бюджетне законодавство набуло різноманітних форм і в основному забезпечує правові рамки, які дають виконавчій гілці влади можливість здійснювати програми на підставі повноважень, наданих законодавчою гілкою влади, і бути їй підзвітною. У зв'язку з переходом України від централізовано-планової системи управління до системи змішаного ринкового типу та зміною структури влади, а також при створенні нового регулятивного середовища вивчення досвіду і структури бюджетного законодавства ринкових країн є сьогодні досить актуальним. У цьому ключі

слід розглядати бюджетне законодавство розвинутих ринкових країн ЄС як адміністративний засіб у системі макроекономічного регулювання [11].

Наприкінці 1980-х та на початку 90-х років багато країн, зокрема країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), почали значні реформи у бюджетному процесі.

У багатьох країнах бюджетні обов'язки й відповідальність були передані від центрального органу виконавчої влади до міністрів, відомств та установ, що витрачають бюджетні кошти. Тобто було надано певний рівень свободи, щодо розподілу фінансових ресурсів у межах встановлених центральним органом лімітів витрачання коштів. Запроваджено техніку бюджетування, орієнтованого на результат, яка ґрунтується на вимірюванні результативності діяльності. Щорічний бюджет набув ознак багаторічного/стратегічного.

Взагалі багаторічний бюджет у вузькому розумінні визначається як документ, що планує державні доходи і видатки на багаторічний період. Фактично це метод бюджетування, за якого річному та середньостроковому бюджетному процесові надаються стратегічні ознаки. Зокрема розробляються багаторічні оцінки показників доходів і видатків, або формується багаторічний фінансовий план, який з певними коригуваннями використовується в поточному бюджетному періоді.

Довгостроковий бюджетний процес потребує чіткішого та узгодженішого формулювання цілей і пріоритетів політики держави на шляху економічного розвитку. Переважно в рамках середньострокового бюджетного проектування дається оцінка відповідності поточної політики щодо впровадження фіскальній стратегії держави. При цьому середньострокове бюджетування (а також і бюджетний процес у поточному році) являє систему завчасного попередження щодо введення відповідних коригувань задля запобігання відхиленні від цілі інклюзивного стійкого зростання.

Багаторічне планування надає бюджетному процесові рис безперервності й наступності; поліпшує ефективність розподілу державних ресурсів, забезпечує механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання бюджетних коштів [2].

Середньострокове бюджетне планування/прогнозування (СБПП) виявилось ефективним інструментом консолідації державних фінансів у багатьох країнах світу. У теперішній час більшість країн Європи мають законодавчо затверджене середньострокове бюджетне планування. При цьому як правило бюджетним періодом є один рік. На даний рік складається і бюджет, і прогноз. Середньостроковий план складається на поточний рік, а також на декілька наступних років. Середньостроковим прогнозом вважають ту частину плану, що охоплює наступний за поточним рік, а також декілька наступних років. Стандартною вважається модель - «наступний за поточним + 2 наступні роки».

Сучасна модель середньострокового бюджетування передбачає використання «ковзного» плану та реалізується із урахуванням середньострокових прогнозів та планів. Прогнози формуються та оновлюються для наступного за поточним та  $N$  подальших років з урахуванням економічної ситуації (щороку або частіше). Надалі з більшим або меншим ступенем коригувань прогнози перетворюється на відповідний план.

Невід'ємною частиною середньострокового планування є система бюджетних правил та обмежень. Основою складання середньострокового плану є саме фіскальні обмеження. Таргетування планування видатків здійснюється для запобігання надмірного зростання дефіциту.

Єврокомісія розробила низку рекомендацій щодо підвищення ефективності фіскальних правил, а саме: правила мають бути законодавчо затвердженими та загальнообов'язковими. Для додання гнучкості передбачається наявність винятків, але їх умови формулюються дуже

конкретно, а самі винятки передбачають незначну кількість випадків; передусім передбачається багаторічний характер правил із обов'язковим урахуванням середньострокового ефекту від поточного впровадження; наявність ефективної системи обліку та стандартизований моніторинг, що становить інформаційну базу планування; мають бути введено захисні механізми та санкції, що передбачають комплексну систему протидії порушенням фіскальних норм.

Останнім десятиліттям набуває сили тенденція науково і кількісно обґрунтованого передбачення перспектив економічного розвитку, як наслідків поточної бюджетної політики на майбутнє. З кінця 90-х років у країнах — членах ЄС згідно зі спеціальним законодавчим актом Союзу було введено обов'язкове трирічне прогнозування у сфері фіскальної політики. Почалася масштабна розробка середньострокових, а в деяких випадках і довгострокових оцінок і прогнозів бюджетно-фіскального стану держави. Така практика була названа експертами МВФ основою бюджету на середньострокову перспективу (ОБСП).

Наприклад, у Німеччині закон про бюджетні принципи на всіх рівнях державного управління передбачає обов'язкове фінансове планування на п'ять років наперед. Ще в 1968 р для координації й узгодження фінансового та бюджетного планування, установлення загальних цілей і пріоритетів бюджетної політики була створена Рада з фінансового планування. Зазначимо, що подібна практика планування існувала багато років і на території бувшого Радянського Союзу. Але, через вкрай недосконалі та консервативні командно-адміністративні інструменти управління, ця загалом прогресивна практика, згодом почала гальмувати тодішню унітарну економічну систему.

У сучасній Франції комплексний процес складання багаторічних бюджетів на основі прогнозування відсутній, хоч такі види державних видатків, як оборона і фінансування так званих заморських територій регулюються законами довгострокової дії. В Іспанії сценарій бюджетного процесу дає змогу за допомогою багаторічних бюджетів аналізувати макроекономічні і

макрофінансові результати діяльності державного сектору в межах чотирирічного періоду. У Швеції встановлено трирічний бюджетний цикл і, крім того, розробляють чотирирічні прогнози доходів, видатків і сальдо державного бюджету з метою передбачити наслідки прийнятих рішень і фінансових зобов'язань. У сучасній Угорщині державний бюджет також розробляється на трирічну перспективу. Важлива перевага прогнозування, в тому числі і для країн з перехідною економікою, полягає в тому, що воно допомагає ув'язати поточний та інвестиційний бюджети (бюджети розвитку), без чого корисність бюджетної інформації була б обмеженою.

Необхідність реформування бюджетного процесу з метою посилення бюджетної дисципліни в Угорщині виникла у зв'язку із невваженою фінансовою політикою, що проводилась починаючи з 2000 р. В окремі роки, навіть в умовах сприятливої зовнішньої кон'юнктури, дефіцит бюджету центрального уряду наближався до 10% ВВП [5], що призвело до зростання державного боргу до 80% ВВП у 2010 р. Такі події актуалізували прийняття у 2008 р. закону про підвищення ефективності державного управління та фінансову відповідальність (Act LXXV of 2008 on Cost-efficient State Management and Fiscal Responsibility), який спрямований на обмеження обсягу боргу центрального уряду в постійних цінах. Згідно закону, щорічне зростання номінального обсягу боргу не може перевищувати темпу інфляції, що за умов економічного зростання надасть змогу поступового знизити рівень державного боргу відносно ВВП. У законі було визначено не тільки цілі, а й засоби їх досягнення, які передбачають реформування фінансового планування. Запроваджений механізм середньострокового фінансового планування на трирічний період, передбачав обмеження державного боргу, на рівні, який був досягнутий три роки тому. В кінці планового періоду фактичний обсяг боргу міг відрізнятися від запланованих показників за рахунок впливу циклічної складової розвитку економіки та зміни відсоткових ставок за державним боргом. Однак у довгостроковому періоді, за умови адекватності економічних прогнозів та відсутності системних помилок, циклічні коливання мали

урівноважуватися, а фактичні показники державного боргу повинні були наближатися до запланованих показників.

Основною умовою досягнення запланованих бюджетних показників є якість макроекономічних прогнозів. Переоцінка темпів зростання ВВП в середньостроковому періоді може призвести до планування завищених обсягів державних видатків. Можливим шляхом вирішення цієї проблеми є планування бюджетних показників, виходячи з песимістичних прогнозів щодо економічного зростання, або закладання додаткових резервів, які б надали змогу збільшити видатки та/або зменшити видатки у випадку нижчих, ніж очікувалося, показників економічного зростання (випадок Швеції [7]). З метою уникнення можливого використання некоректних макроекономічних прогнозів в низці країн ЄС, макроекономічні прогнози складають незалежні від уряду установи (наприклад в Бельгії, Нідерландах та Австрії). Другою умовою ефективності ССБП є реалістичність цілей бюджетно-податкової політики. Існує висока ймовірність викривленого використання ССБП. Уряди можуть уникати вжиття складних з політичної точки зору заходів фіскальної консолідації, обіцяючи різке зниження рівня дефіциту та боргу. Для того щоб уникнути відповідних ризиків необхідно обрентувати реальні цілі фіскальної політики [7].

Проте, слід відмітити, що як наголошувалося раніше, з кінця 90-х років у країнах-членах ЄС, згідно зі спеціальним законодавчим актом Союзу ("The Stability and Growth Pact" [8]), введено обов'язкове трирічне прогнозування у сфері фіскальної політики, яке має сприяти підвищенню ефективності контролю виконання стабілізаційних програм. Усе більше урядів розробляють середньострокові, а в деяких випадках і довгострокові оцінки та прогнози бюджетно-фіскального стану держави. Експерти Міжнародного валютного фонду назвали таку практику "основою бюджету на середньострокову перспективу" (ОБСП). ОБСП дає чітке уявлення про вартість проведення поточної державної політики, слугує механізмом, що дозволяє контролювати

запровадження нових її заходів, а також відстежувати виконання бюджету за межами одного року [9, с. 730].

У всіх країнах, що застосовують середньострокове планування, постає питання, чи слід затверджувати перспективний бюджетний план у вигляді закону. У більшості країн, зокрема Великій Британії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та ін., середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно зі щорічним бюджетом. У цих країнах підготовлений урядом багаторічний бюджет розглядається і схвалюється органами законодавчої влади, парламентами, має відомчий розріз та використовується в режимі "ковзного триріччя". Винятком є Німеччина й Австрія, а також США, де середньострокові проектування видатків розробляються і вносяться у складі бюджетної пропозиції Президента. При цьому так звані "прямі" або "обов'язкові" видатки (наприклад, соціальні зобов'язання) затверджуються на багаторічний період і не вимагають перезатвердження, а багаторічні фінансові плани представляються законодавчим органам влади виключно в довідкових цілях. З одного боку, перевагами затвердження бюджету на три роки у вигляді закону є гарантія реалізації обраних напрямів бюджетної політики, заходів державної підтримки економіки і соціальних програм, а також підвищення відповідальності органів влади за виконання покладених на них функцій. З іншого боку, законодавче затвердження державного бюджету на трирічний період посилює вимоги до якості організації бюджетного процесу, зокрема, до достовірності макроекономічного прогнозування, стабільності державної політики, її орієнтації на вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку [10].

Висновки. середньострокове бюджетне планування у країнах ЄС та інших розвинутих державах суттєво різняться. Це виражено, у першу чергу різними історичними умовами формування економіки країн. У цьому контексті важливо зазначити, що для українського бюджетного процесу необхідно запозичити

ефективні механізми бюджетного планування/прогнозування з цих країн, що відповідають вітчизняному економічному середовищу.

Особливу увагу необхідно приділити актуалізації основних елементів бюджетування: визначенню механізмів взаємозв'язку середньострокового прогнозу та плану, зокрема поточному коригуванню планів, вибору, методикам обґрунтування та способам затвердження середньострокових цілей, забезпеченню високого наукового рівня та запобіганню політичній упередженості стосовно таргетування цілових показників та реалізації технологій прогнозування.

Адекватне запозичення механізмів і методів середньострокового планування у вітчизняний бюджетний процес повинно надати економіці і державним фінансам, зокрема, прогнозу інерцію, у рамках якої кожний державний орган зможе стратегічно планувати свою діяльність у рамках цільових орієнтирів на кількарічну перспективу з дотриманням обраного вектору розвитку. Це створить умови для підвищення ефективності господарської діяльності державного сектору економіки, державних фінансів та економіки країни в цілому.

Бюджетне реформування в Україні в контексті середньострокового планування, має здійснюватися відповідно до основних принципів європейської бюджетної практики: зміцнення фіскальної дисципліни, урахування ресурсних можливостей органів влади, розподілу ресурсів у відповідності зі стратегічними пріоритетами, підвищення ефективності державних програм і послуг, розвитку структурного виконання бюджету, як комплексу програм, при встановленні пріоритетних цілей програм і їх показників, що відповідають національним цілям і галузевим стратегіям, розробки та надання уряду «меню» щодо варіантів економії коштів, з якого він може робити вибір відповідно до впроваджуваної соціально-економічної політики (включаючи, при необхідності, фінансування нових високотехнологічних пропозицій та нових

пріоритетних видатків), акцентування уваги на проблемах стійкості у довгостроковій перспективі.

Особливої уваги вимагають такі питання, як комплексна наукова розробка вітчизняних фіскальних правил, які є основою формування середньострокового плану. При цьому ключове рішення відносно фіскальної стійкості має залежити від економічного зростання [11].

Взагалі при впровадженні адаптованих елементів європейського середньострокового планування не варто забувати, що практичне вирішення питання стійкості державних фінансів значною мірою здійснюється у відсутності єдиних теоретичних стандартів [12]. Зокрема, не встановлено чіткі норми, які обумовлюють взаємодію між державним бюджетом та економікою. Звичайна практика при оцінці фіскальної стійкості полягає в припущенні про те, що процентні ставки і темпи зростання ВВП є екзогенними для податково-бюджетної політики та можливе взаємодія аналізується поза моделлю. Дане питання є предметом подальших практичних і теоретичних досліджень.

Об'єктивне прогнозування та планування має здійснюватись із залученням наукових та експертних установ, оскільки вони є незалежними гарантами реальної неупередженої інформації високого наукового рівня. Цей процес потребує подальших фундаментальних досліджень із залученням ефективних закордонних та вітчизняних практик.

## **РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕС СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

### **2.1. Особливості виконання Державного бюджету України за програмно-цільовим методом**

До позитивних наслідків використання програмно-цільового методу слід віднести: спрямування бюджетних ресурсів на досягнення певних цілей та задоволення суспільних потреб; підвищення якості суспільних послуг, що надаються органами влади і управління; створення можливостей для надання суспільних послуг на конкурентних засадах; економія бюджетних коштів; посилення відповідальності та підзвітності розпорядників бюджетних коштів за досягнення визначених результативних показників; формування передумов для застосування середньострокового бюджетного планування; забезпечення прозорості у сфері бюджету; залучення громадян до управління бюджетними ресурсами. В Україні створено відповідне нормативне підґрунтя для застосування програмно-цільового методу; разом із ухваленням у 2001 р. Бюджетного кодексу даний метод почав використовуватися у бюджетному процесі спочатку на рівні державного (з 2002 року.), а потім - на рівні місцевих бюджетів.

У 2017 р. із застосування програмно-цільового методу було сформовано майже 1,5 тисячі місцевих бюджетів України, в т. ч. 358 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Основними складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Бюджетні програми займають центральне місце у системі програмно-цільового бюджетування. Перелік бюджетних програм, власне, окреслює весь спектр пріоритетів і цілей у соціально-економічній, фінансовій і в т.ч.

бюджетній політиці держави і місцевих органів влади. Відповідальність за розробку бюджетних програм, їх паспортів, складання звітів про виконання та оцінку ефективності бюджетних програм несуть головні розпорядники бюджетних коштів. Згідно Правил складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, затверджених Наказом Міністерства фінансів України 26.08.2014 р., мета бюджетної програми - це кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно- територіальної одиниці в середньостроковому періоді.

Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін.

Досягнення мети та завдань бюджетних програм оцінюється за допомогою чотирьох 4 груп результативних показників:

- 1) показники затрат, які визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
- 2) показники продукту, які використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей;
- 3) показники ефективності, що визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- 4) показники якості, що відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) . Наукове обґрунтування результативних показників, їх підбір є важливою умовою результативності програмно-цільового методу планування загалом. Аналіз практики розробки та реалізації

бюджетних програм з державного бюджету України дає можливість зробити висновки щодо наявності системних недоліків, на які неодноразово акцентували науковці; вони узагальнені в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, це:

- формальне використання програмно-цільового методу;
- велика кількість бюджетних програм та їх громіздка структура, що не дає можливості зрозуміти цілі, на досягнення яких вони спрямовані;
- розпорошення бюджетних коштів на виконання окремих заходів, а не на досягнення стратегічної цілі головного розпорядника бюджетних коштів;
- надто велика кількість результативних показників, які не ілюструють результати виконання бюджетної програми, а фіксують статистичні дані;
- неможливість об'єктивно оцінити ефективність та результативність бюджетних програм за допомогою передбачених показників;
- відсутність дієвого і систематичного контролю за результативністю виконання бюджетних програм;
- результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень. Для вдосконалення програмно-цільового методу та усунення недоліків у практиці його застосування Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки поставлено ціль - перетворити програмно-цільовий метод на інструмент для прийняття ефективних управлінських рішень та ефективного використання державних коштів

Для того, щоб програмно-цільовий метод виконував своє основне призначення - підвищення ефективності використання бюджетних коштів, необхідно забезпечити оптимальне використання обмежених ресурсів бюджету для досягнення максимальної ефективності і високої якості надання послуг державою і органами місцевого самоврядування. При цьому ефективність

витрачання бюджетних коштів і конкретні результати виконаних програм повинні бути доведені до широких верств громадськості, засобами, передбаченими чинним законодавством. Тому необхідною умовою застосування програмно-цільового методу є прозорість діяльності влади і, зокрема, бюджетна прозорість.

Одним із інструментів забезпечення бюджетної прозорості є «бюджет для громадян», який складається у багатьох країнах і став дієвим засобом діалогу влада - громадськість. Формуються нові вимоги до результативних показників бюджетних програм, які повинні відображати реальні соціально-економічні наслідки реалізації політики та ступінь досягнення стратегічних цілей держави у відповідній сфері. Стоїть завдання щодо посилення орієнтованості результативних показників на висвітлення: обсягу і якості надання державних послуг; ступеня задоволення громадян наданими послугами; врахування потреб соціальних груп, у тому числі за гендерною ознакою. Ефективна оцінка показників результативності повинна стати основою для прийняття управлінських рішень, коригування діяльності бюджетної установи задля досягнення цілей бюджетної програми. Актуальними напрямками вдосконалення програмно-цільового методу є оптимізація кількості бюджетних програм і попередження розпорошення бюджетних ресурсів; забезпечення відповідності мети бюджетних програм стратегічним цілям розвитку держави і окремих регіонів; проведення систематичного та ефективного моніторингу результативності бюджетних програм; підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за результати діяльності у відповідних сферах та результативність бюджетних програм.

Перші спроби складання бюджетних програм з місцевих бюджетів виявили низку недоліків, зумовлених складнощами початкового періоду їхнього застосування і відсутністю необхідного досвіду у розробників. Певною мірою ці недоліки є спільними для ПЦМ, який застосовується на рівні як державного, так і місцевих бюджетів. Так, в окремих програмах не

визначається мета, що свідчить про нерозуміння розпорядниками бюджетних коштів, відповідальних за складання програм, загалом цілей своєї діяльності. Наприклад, не зазначено мету в таких бюджетних програмах в складі бюджету м. Тернополя на 2017 р., як: «Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами 11 місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади» управління освіти і науки на суму понад 1 млн. грн. та управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології на суму 90 тис. грн.; «Інші видатки» управління транспорту, комунікацій та зв'язку на суму 49 тис. грн.; «Розробка схем та проектних рішень масового застосування» управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології на суму майже 1,5 млн. грн. та «Капітальний ремонт житлового фонду» цього ж управління на суму 65,7 млн. грн. тощо.

З одного боку, відсутність прописаної у програмі мети є певною формальністю, адже загалом напрям діяльності розпорядника бюджетних коштів дає можливість з'ясувати - на що будуть витрачені кошти, проте, з другого боку, чітке формулювання мети програми необхідне для забезпечення цільового використання бюджетних коштів, створення необхідних підстав для дієвого контролю за їх використанням та перевірки досягнення цілей, визначених при складанні бюджетних програм.

Потребують вдосконалення результативні показники виконання бюджетних програм місцевих бюджетів з метою скорочення їхньої кількості та більшої конкретизації, усунення дублювання та таких показників, які є надто загальними і не відображають специфіки діяльності бюджетних установ та її ефективності. Крім того необхідна систематизація і оновлення нормативно-правової бази програмно- цільового методу, її адаптація до специфіки місцевих бюджетів, спрощення процедур розробки та внесення змін до паспортів бюджетних програм.

## **2.2. Особливості виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом**

Сьогодні, в умовах обмеженості бюджетних коштів є надзвичайно важливим ефективно їх використання. Одним із першочергових завдань стає визначення пріоритетів та встановленні безпосереднього зв'язку при виділенні, розподілі, виявленні джерел фінансування та контроль за ефективним використанням бюджетних коштів. Тому застосування програмно-цільового методу допоможе у досягненні цих завдань. Адже саме цей метод передбачає та встановлює безпосередній зв'язок між ресурсами та результатами. Програмно-цільовий метод відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу України — це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на усіх стадіях бюджетного процесу.

Особливості та застосування програмно-цільового методу визначено у 20 статті Бюджетного кодексу У грудні 2014 року були внесені зміни до пункту 18 розділу 6 “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу та ними передбачено, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів застосовується починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік.

Застосування програмно-цільового методу у формуванні бюджету дало змогу першочергово зосередити увагу на результатах, яких потрібно досягти, а потім на ресурсах. Впровадження цього методу бюджетування є однією з кращих практик, який покращує бюджетний процес, створює прозору та ефективну систему управління, забезпечує цільове використання коштів, забезпечує аналіз витрат бюджетних коштів та допомагає у спрямуванні фінансових ресурсів на користь більш ефективніших програм.

Програмно-цільовий метод є інструментом планування бюджету на середньострокову перспективу. Це враховано і у вітчизняній бюджетній практиці. Стаття 21 Бюджетного кодексу передбачає складання прогнозу на два бюджетні періоди. Складовими програмно-цільового методу в бюджетному процесі є: бюджетні програми, відповідальні виконавці, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Відповідно до 2 статті Бюджетного кодексу бюджетна програма — це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Відповідальні виконавці визначаються головним розпорядником за погодженням з місцевим фінансовим органом. Виконавцем може бути головний розпорядник бюджетних коштів або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми в системі головного розпорядника. У процесі виконання забезпечує цільове та ефективне 44 II Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція «Облік, оподаткування і контроль: теорія та методологія», 20 листопада 2017 року, м. Тернопіль використання бюджетних коштів, у межах виділених бюджетних призначень протягом усього терміну реалізації бюджетних програм. Паспорт бюджетної програми — це документ, який визначає мету, завдання та напрямки використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми, відповідно до бюджетного призначення, яке встановлене рішенням про місцевий бюджет.

Паспорт бюджетної програми розробляє головний розпорядник бюджетних коштів протягом 30 днів із дня набрання чинності рішення про місцевий бюджет і затверджує наказом спільно з місцевим фінансовим органом. Результативні показники визначають ступінь виконання завдань бюджетної програми, структуру ресурсів та характеризують досягнуті результати бюджетної програми. Використовують чотири групи результативних

показників: показники витрат, показники продукту, показники ефективності, та показники якості. Моніторинг, який застосовують, дозволяє проаналізувати відповідність поставлених завдань до мети бюджетної програми, здійснювати оцінку ефективності бюджетної програми та визначити результати діяльності розпорядників бюджетних коштів, встановити причини неефективного виконання бюджетної програми, а також визначити доцільність її реалізації. Методичні рекомендації розроблені Міністерством фінансів, дозволяють здійснювати порівняльний аналіз ефективності виконання бюджетних програм, враховуючи те, що одна програма може виконуватись різними розпорядниками бюджетних коштів.

Для розрахунку використовуються показники ефективності та якості і за шкалою середніх індексів оцінюють ефективність бюджетної програми. Державна казначейська служба здійснює обслуговування розпорядників бюджетних коштів лише за наявності паспорта бюджетної програми, затвердженого в установленому порядку. Паспорти бюджетних програм складаються та затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів за всіма бюджетними програми затвердженими в додатку 3 до рішення сесії про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період.

Після закінчення бюджетного періоду головні розпорядники бюджетних коштів подають звіти про виконання паспортів бюджетних програм до місцевих фінансових органів у паперовому та електронному вигляді в терміни, встановлені законодавством. На даному етапі прийнято всі нормативно-правові акти, які дозволяють застосовувати програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні. Варто зазначити, що існує проблематика, яка полягає у наявності великої кількості неузгоджених між собою програм та нечітким визначенням завдань та мети бюджетної програми.

Також існує проблема у недостатньому рівні спеціалістів об'єднаних територіальних громад та питання щодо технічної сторони отриманих файлів і звітності в програмному забезпеченні АС "Є-Казна"

### **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ**

#### **3.1. Напрями оптимізації бюджетних програм та підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів**

Питання ефективності використання коштів порушується в Україні серед представників як експертного середовища, так й органів державної влади протягом усього періоду незалежності країни. Щороку звіти Рахункової палати містять інформацію про неефективне використання коштів державного бюджету. З метою підвищення ефективності використання коштів бюджету було запроваджено програмно-цільовий метод при складанні проекту Державного бюджету України. У 2002 році розпорядженням КМУ №538 було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (далі – Концепція ПЦМ). А з січня 2017 року він повинен застосовуватися для місцевих бюджетів відповідно до положень Бюджетного кодексу. Концепція визначає, що метою запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження МПЦ у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів. Одним з базових елементів програмно-цільового методу бюджетного планування є бюджетна програма та паспорт бюджетної програми, у якому подаються детальні характеристики бюджетної програми. Зокрема, Наказом Міністерства фінансів України №1098 «Про паспорти бюджетних програм» (зі змінами) від 29 грудня 2002 року визначено, що в паспорті бюджетної програми зазначаються:

- стратегічні цілі державної установи, яка реалізує бюджетну програму;
- мета бюджетної програми;
- завдання бюджетної програми;
- сума бюджетного фінансування та напрями використання бюджетних коштів;
- результативні показники бюджетної програми та інше.

Застосування результативних показників у бюджетній програмі дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Також це сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині

фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання. Важливість програмно-цільового методу полягає і в тому, що виконання бюджетних програм, їх завдання та бюджетування/видатки бюджету повинні бути орієнтовані на досягнення стратегічних результативних показників, визначених у стратегічних документах (Стратегія розвитку України, Коаліційна угода, План діяльності КМУ, Міжнародні угоди, які підписує Україна, та галузеві стратегії тощо). Ці документи не повинні суперечити один одному в частині результативних показників.

Згідно з Наказом Міністерства фінансів України №1536 «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року результативні показники поділяються на такі групи : показники затрат – описують обсяги та структуру ресурсів, які потрібні для виконання бюджетної програми (кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання, площа будівель, кошторисна вартість реалізації інвестиційних проектів тощо). показники продукту – відображають показники, необхідні для досягнення поставлених цілей (обсяг виробленої продукції тощо); показники ефективності – визначають ефективність надання державних послуг та раціональність витрачання бюджетних коштів (у грошах або в робочих годинах) одиниці продукції або результату. Визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу; показники якості – відображають результати досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, рівень виконання робіт і якість надання послуг, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми. Вони показують досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми.

Результативні показники бюджетних програм мають відповідати таким критеріям<sup>6</sup> :

реалістичність (результативні показники визначаються з урахуванням показників поточного стану та існуючих потреб економіки і суспільства, показників, визначених прогностичними документами щодо економічного та соціального розвитку, з одного боку, та можливостями ресурсної частини державного бюджету – з іншого);

актуальність (результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, стратегічними цілями головних розпорядників, показниками результату їх діяльності в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату);

суспільна значимість (результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання державних послуг).

У дослідженні проаналізовано кількісну зміну в показниках результативності бюджетних програм, які відбулися в міністерствах і відомствах у 2016–2017 рр.<sup>7</sup> Загальна кількість результативних показників по 18 міністерствах становить 4 704, а в 2016 році – 4 978. Найбільша кількість результативних показників у 2017 році в Міністерства молоді і спорту України – 629, Міністерства охорони здоров'я України – 606 та Міністерства освіти і науки України – 600. Зменшення кількості результативних показників порівняно з минулим роком спостерігається в Міністерства екології та природних ресурсів України – на 56% порівняно з минулим роком, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – на 44%, Міністерства внутрішніх справ України – на 37%, Міністерства освіти і науки України – на 22%, а також Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України – на 16%

У 2017 році кількість результативних показників головних розпорядників бюджетних коштів зменшилася на 205, або 8%, порівняно з 2016 роком.

Минулого року кількість результативних показників становила 2 373, а у 2017 році – 2 168. Зростання кількості результативних показників порівняно з минулим роком характерне для Державного управління справами – 42, Державного агентства автомобільних доріг – 34, Секретаріату Кабінету Міністрів України – 30, Національного антикорупційного бюро України – 15 та Генеральної прокуратури України – 12. Аналіз результативних показників дає змогу зрозуміти, чи ефективно використовуються бюджетні кошти, як можна підвищити якість складання бюджетних програм, та виявити основні причини недосягнення поставлених цілей.

Головний розпорядник бюджетних коштів здійснює розподіл граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами з урахуванням пріоритетів державної політики, визначених програмними (стратегічними) документами економічного і соціального розвитку, та планів своєї діяльності. Пунктом 4.8 Наказу Міністерства фінансів України №687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 6 липня 2012 року визначено, що кількість результативних показників за кожним напрямом, як правило, не повинна перевищувати чотирьох. Таким чином, рекомендована кількість показників результативності однієї бюджетної програми – не більше 16. Для бюджетних програм, що реалізуються протягом декількох років, результативні показники бюджетної програми не повинні суттєво змінюватися за своїм змістом порівняно із результативними показниками, передбаченими паспортом відповідної бюджетної програми на поточний рік<sup>8</sup>. Результативні показники бюджетної програми формулюються з дотриманням Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених Наказом Міністерства фінансів України №1536 від 10 грудня 2010 року, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за №1353/186489. У 2017 році загальна кількість результативних показників по міністерствах становила 4 704, а в 2016 році – 4 978.

Найбільша кількість результативних показників у 2017 році була в Міністерства молоді і спорту України – 629, що на 43 (6%) більше, ніж у 2016 році, – 596. У Міністерства охорони здоров'я України показник становить 606, проте порівняно з попереднім роком загальна кількість зменшилася на 22 (4%). Слід відзначити, що в Міністерства освіти і науки України попереднього року було найбільше результативних показників – 771, проте в 2017 році їх кількість зменшилася на 171 і досягла позначки 600.

### **3.2. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету як інструмент результативності бюджетної системи**

Незважаючи на серйозну увагу, яку приділяють науковці програмно-цільовому методу бюджетування, наявний науковий доробок та нинішнє методичноправове забезпечення не охоплюють у повному обсязі питання вдосконалення системи бюджетного планування в Україні за програмно-цільовою технологією. Суттєвою науково-практичною проблемою є її запровадження, що потребує ґрунтовного наукового дослідження та формування практичних рекомендацій для вдосконалення системи розрахунку ефективності й оптимізації кількості програм для учасників бюджетного процесу, що й обумовило актуальність теми дисертаційної роботи. З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів у нашій державі задекларовано поступову відмову від постатейного фінансування та перехід до використання програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях бюджетної системи. На даний час запровадження даного методу бюджетування значною мірою звелось до трансформації бюджетних статей у бюджетні програми, що порушує базові принципи програмно-цільового методу. Також це зумовлено низкою наслідків негативного характеру, серед котрих варто

виокремити проблему ідентифікації результату та недосконалу систему розрахунку ефективності у витрачанні бюджетних коштів і значну кількість бюджетних програм і брак якісного нормативно-правового та інформаційно-технічного забезпечення діяльності учасників бюджетного процесу.

Зазначені проблеми функціонування програмно-цільового методу можуть бути вирішені завдяки вдосконаленню наявного методичного і правового забезпечення, а також належному напрацюванню способів скорочення кількості бюджетних програм і забезпеченню вимірності ефективності асигнувань за умов конкурентного середовища. Поліпшення системи планування бюджету дасть результат за умови встановлення індикаторів ефективності використання фінансових ресурсів, що неможливо за постатейного методу планування, де ознакою ефективності є показник (відсоток) освоєння фактичних коштів від запланованих. Результати досліджень.

Використання прогресивних технологій у бюджетному процесі України обумовлено необхідністю в пошуку ефективних механізмів витрачання обмежених ресурсів на необмежені потреби та вимогами міжнародних організацій на шляху до членства України у європейській спільноті. Технологія програмно-цільового бюджетування в сучасному вигляді пройшла кілька періодів еволюційного розвитку. Бюджетування є результатом пошуку індикаторів установа ефективності розподілу бюджетних ресурсів у Сполучених Штатах Америки. Даний процес спричинений об'єктивною потребою розпорядників бюджетних коштів у створенні інструменту планування та дальшого розподілу ресурсів, поряд з забезпеченням прозорості, відповідальністю посадових осіб і наявністю конкретного результату від кожної витраченої одиниці грошових ресурсів. Бюджетування є успішно зарекомендованою технологією макрофінансового планування, яка набула поширення в розвинених країнах світу. У теоретико-методологічному плані бюджетування спирається на теорію граничної корисності, за постулатами якої цінність (вартість) благ визначається на основі суб'єктивного сприйняття їх

корисності та рідкості (доступності) для споживачів. Через оцінку граничних витрат і корисності альтернатив бюджетування надає можливість знайти критерій розподілу бюджетних коштів між конкурентними варіантами їх застосування, тобто визначити таку комбінацію видатків, яка забезпечить максимальну суспільну корисність.

Узагальнення й аналіз світового досвіду дали змогу зробити висновок, що найкориснішою для України є практика впровадження програмного бюджетування колишніми країнами соціалістичного табору, з-поміж яких доречно сконцентрувати увагу на учасниках Вишеградської групи. Серед факторів, що свідчать на користь даного висновку, важливо навести такий: спільнота об'єднує країни, котрі на старті трансформаційних перетворень мали подібну організаційну структуру народного господарства, бюджетного процесу, а також неоднорідну політичну систему й своєрідне геополітичне становище. Проте на сьогоднішній день вони суттєво випереджають Україну за ефективністю організації державних фінансів, фіскальної системи та основних індикаторів економічного розвитку. Критичного значення набуває строк упровадження програмно-цільового методу в Україні, адже навіть добрі наміри та способи реформування бюджетної галузі можуть перетворитись на самоціль і закінчитись безрезультатно в разі необґрунтовано тривалого періоду впровадження. Розглянуто особливості часових меж, передумов, специфічних ознак упровадження програмно-цільового методу, здійснено зіставлення за окремими показниками бюджетного процесу Словаччини та України для визначення відмітних деталей, факторів, що їх спричиняють, а також можливості використання успішного досвіду. Установлено відмінності тривалості процесу імплементації ПЦМ в Україні порівняно з країнами Вишеградської групи, що призводить до невтішних висновків щодо термінів його впровадження. Станом на 2017 р. в Україні задекларовано відновлення (після його призупинення з 2014 по 2016 роки) програмного бюджетування, що слід вважати провальним результатом, свідомим саботуванням або неспроможністю місцевих органів влади до застосування прогресивних

технологій бюджетування. Змушені констатувати невинновдано надто тривалий час упродовження ПЦМ бюджетування в Україні, котрий уже перевищив 15 років, що є неприйнятним і неприпустимим як для реформ галузі, так і для будь- яких інших аналогічних змін.

Перелік програм доцільно укрупнити за допомогою трансформування програм у інші програмні елементи, такі як завдання та підпрограми, у складі однієї бюджетної програми, що відповідатиме європейському досвіду. Зайва кількість бюджетних програм унеможлиблює визначення реальних цілей і суттєво ускладнює навантаження на учасників бюджетного процесу. Важливе практичне значення для місцевих органів влади в Україні матиме запропонована «програмна структура бюджету», що має бути офіційно затвердженим переліком програм, на основі якого органи місцевого самоврядування готують бюджети та можуть коригувати кількість або назви програм залежно від власних потреб.

Рекомендований для місцевих органів влади перелік бюджетних програм, що адаптований для України відповідно до європейської практики програмного бюджетування. За умови додержання принципів програмно-цільового бюджетування програма повинна мати узагальнену назву галузі та мети, а вся сукупність видатків постатейного вигляду має бути трансформована у напрямки, підпрограми, завдання та формуватись за низхідним принципом потреб і врахування пріоритетів стратегічного розвитку галузі, території та держави. Для встановлення ефективності видатків на рівні бюджетів місцевих органів влади в Україні кількість програм має бути укрупнено за галузевою, відомчою ознакою чи головним розпорядником коштів з одночасною правильною постановкою завдань і показників для моніторингу. Зокрема, вважаємо за доцільне рекомендувати використання зразка програмного бюджету муніципальних утворень країн Європейського Союзу як прикладу для розв'язання проблеми перевантаження кількістю бюджетних програм на рівні місцевих бюджетів України. Наявна кількість бюджетних програм потребує

оптимізації в бік зменшення, на чому наголошували вітчизняні науковці та практики як наявному недоліку. Для зменшення кількості бюджетних програм у процесі підготовки програмно- го додатка до бюджету доцільно формувати програми бюджету на основі відомчої класифікації, що використовується в Україні під назвою «Тимчасова відомча класифікація видатків та кредитування бюджету...» (ТКВК).

Здійснення бюджетних видатків матиме якісні ознаки в разі додержання затвердженого для органів місцевого самоврядування однотипного переліку програм у чисельності, еквівалентній галузевому розподілу бюджету. Запропоновано врахування галузевої специфіки для уникнення проблеми ідентифікації результату, адже саме програма може бути своєрідною платформою, на якій створюються умови для продуктивного використання бюджет- них коштів, можливості встановлення індикаторів для моніторингу та оцінки. Визначено, що програма є фундаментальним елементом та підставою для асигнувань у бюджетуванні, орієнтованому на результат. Саме явище або проблема мають слугувати основою для бюджетних асигнувань для програм, а не навпаки.

Запропоновано порядок створення бюджетної програми, що в бюджетному плануванні відповідатиме основним документам стратегічного розвитку та не суперечитиме галузевим пріоритетам розвитку. Даний порядок дозволить злагоджено додержуватись основних пріоритетів макроекономічного розвитку значній чисельності розпорядників коштів за одночасного вирішення власних завдань. Рекомендовано вдосконалити та конкретизувати наявні галузеві стратегії задля додержання ключових принципів програмно-цільового методу, що передбачає орієнтацію на цілі, зазначені в документах галузевого розвитку, під час планування бюджетних програм на місцевому рівні. Обґрунтовано, що програмно-цільове бюджетування базується на вимірних цілях бюджетної програми, котрі є низовими елементами ланцюга ви- конання стратегічних завдань макrorівня, а

з кожним низхідним кроком відбувається конкретизація завдань і можливість визначення індикаторів для досягнення конкретних результатів. Рекомендовано планування показників бюджет-них програм у разі наявності чітко визначених цілей і завдань, що відповідають галузевим документам стратегічного розвитку. Саме вимірність результатів є опорною складовою програмно-цільового бюджетування

Резюмовано, що впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес на сучасному етапі розвитку України не привело до адекватного приросту ефективності бюджетних видатків. Навпаки, необґрунтоване фінансування численних програм до цього часу розпорошує укр. обмежені бюджетні ресурси та знижує ефективність їх витрачання, перетворюючи впровадження програмно-цільового методу на самоціль. Для забезпечення реформування фінансів, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, які сьогодні склалися в Україні, важливим інструментом бюджетної децентралізації є програмно-цільовий метод, а тому за-провадження його технології у вітчизняну практику вважаємо безальтернативним.

Наявний стан упровадження програмно-цільового методу характеризується як формальне використання його на рівні місцевих бюджетів і рівні державного бюджету, практично планування здійснюється у викривленій формі, порушуючи логіку програмно-цільового бюджетування. За результатами досвіду використання програмно-цільового методу констатовано неготовність бюджетної галузі України до повноцінного впровадження даної фінансової технології. Теоретичний доробок учених і нагромаджений досвід розвинених країн щодо використання програмно-цільового бюджетування створюють можливості планування бюджетних видатків у розрахунку ефективності та результативності діяльності установ. Дослідження європейського досвіду впровадження програмно-цільового бюджетування сприяє усуненню певних недоліків, що існують в українському середовищі. Рекомендовано використання у нашій державі досвіду побудови програмного бюджету на

прикладі європейських муніципальних утворень як можливий спосіб вирішення проблеми перевантаження місцевих бюджетів кількістю бюджетних програм. Підтверджено необхідність оптимізації кількості програм на рівні місцевих бюджетів в Україні укрупненням за галузевою чи відомчою ознакою. Принципи здійснення фінансування мають базуватись виключно на алгоритмі співвідношення ресурсів до встановлення ефективності витрачання бюджетних коштів під час формування програм. Нормативно-правові документи, які встановлюють ефективність витрачання бюджетних ресурсів в Україні, залишаються недоопрацьованими та такими, що потребують істотного вдосконалення. Визначено поняття «бюджетна програма» й ідентифіковано відмінність від інших споріднених понять, що нерідко вживаються з хибним сутнісним наповненням. Обґрунтовано, що наявна модель «виробництва» бюджетної програми в Україні фактично трансформує механізм постатейного розподілу в програмний, де певна стаття ототожнюється з програмою бюджету та штучно підтягуються показники, які не мають якісного інформативного характеру та ускладнюють дальший моніторинг. Як наслідок — порушуються фундаментальні принципи програмного бюджетування, оскільки програма генерується виходячи з наявно-го постатейного розподілу та суми видатків, під які «підганяються» показники програми. Саме явище чи проблема, що мають вимірність, є підставою для бюджетних асигнувань для програм, а не навпаки.

З метою повноцінного впровадження програмно-цільового бюджетування передусім варто визначити чіткіші правові правила функціонування учасників бюджетного процесу для можливості якісного планування фінансових потреб. Доцільно запровадити нову методику оцінювання результативності бюджетних програм. Система оцінювання має передбачати можливість оперативного реагування в разі порушення закладених у бюджетній програмі показників навіть до повного припинення асигнувань чи обґрунтованого збільшення видатків. Розроблені рекомендації щодо впровадження прогресивних технологій бюджетування за умов процесів фінансової децентралізації створюють можливості системного вирішення питання відповідності наявних

(потенційних) ресурсів завданням соціально-економічного розвитку територій і одночасного поліпшення якості надання суспільних послуг для населення та створення системи ефективного державного управління у сфері державних фінансів.

В Україні за підтримки Європейського Союзу реалізується проект технічної допомоги «ЄС для підсилення фінансових систем місцевих урядів». Метою Проекту є забезпечення підтримки реформи управління державними фінансами на місцевому та регіональному рівнях відповідно до урядової стратегії з управління державними фінансами. Бенефіціаром Проекту є Міністерство фінансів України.

Проект складається з чотирьох Компонентів:

1. покращення процесу бюджетування та бухгалтерського обліку в органах місцевого самоврядування;
2. розробка комплексної інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів;
3. кращий нагляд за управлінням місцевим боргом;
4. ефективний фінансовий контроль і зовнішній аудит на місцевому рівні.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Дієвість програмно-цільових методів досягається завдяки посиленню горизонтальних зв'язків по всьому життєвому циклі задуму, проектування і створення об'єктів. Це посилення забезпечується введенням організаційно-економічного механізму орієнтації проміжних цілей на кінцеві результати, багатоваріантного аналізу умов виконання окремих робіт і етапів, погоджених з цілями й економічними показниками програми мотивації виконавців робіт, централізації управління на рівні органів управління програмою. Як свідчить хід світових соціально-економічних процесів, роль і масштаби державного втручання в економіку в багатьох країнах на різних етапах розвитку істотно змінювалися. Це залежало від потенціалу самої країни, політичної обстановки, національних інтересів і традицій, рівня розвитку ринкової інфраструктури, динаміки співвідношення малих і великих підприємств тощо. Якщо питання про необхідність поєднання заходів прямого впливу на економіку і непрямого регулювання економічних відносин на сьогодні у багатьох економістів не викликає сумнівів, то рівень такого сполучення залишається предметом гострих дискусій/

До складу технології програмно-цільового управління в загальному вигляді входять такі елементи: основні поняття і принципи, що характеризують відмінні властивості програмно-цільового управління; класифікатор програм; стадії й етапи, що охоплюють весь цикл обґрунтування, підготовки і реалізації; задачі, інформаційно-логічні економіко-математичні моделі, включаючи методи їхнього рішення по обґрунтуванню, підготовці і реалізації програм; склад основних учасників програмно-цільового управління, їхні функції і розподіл цих функцій; організація структури програмно-цільового управління, включаючи структуру колективів виконавців програми і структуру системи управління цією програмою; структурно-логічна схема прийняття рішень при взаємодії учасників програмно-цільового управління; інформаційні банки

даних; програмний і алгоритмічний супровід, а також технічне забезпечення реалізації задач і функцій програмно-цільового управління.

Переваги програмно-цільового бюджетування полягають в наступному: в наданні державою населенню саме тих суспільних благ і послуг, у яких суспільство реально зацікавлене. Програмно-цільове бюджетування забезпечує фінансування тих суспільних благ і послуг, кількість, якість, вартість, час і місце надання яких найбільшою мірою відповідає потребам суспільства і характеризується найвищими показниками соціальної ефективності при заданих ресурсних обмеженнях; перехід на програмно-цільове бюджетування дозволяє критично осмислити сформовані напрями витрат коштів і відмовитися від багатьох видів витрат, здійснюваних “по інерції”, без належного соціально-економічного обґрунтування необхідності цих витрат; вибір рішень здійснюється з урахуванням не тільки сьогоденних, але більш віддалених наслідків; посилюється відповідальність міністерств за кінцевий результат, під яким мається на увазі не просте надання визначеного обсягу послуг чи виконання визначеного обсягу робіт, але й досягнення певних якісних показників. Регулярна публікація звітів про досягнуті результати діяльності міністерств дозволяє суспільству реально оцінювати діяльність уряду; підвищується обґрунтованість рішень про державні витрати. Істотно підвищується інформаційна база прийнятих урядом бюджетних рішень; з'являється можливість реально оцінювати фінансовий стан держави завдяки більш повній картині наявних у його розпорядженні ресурсів. Це має особливо важливе значення для управління майбутніми ризиками, насамперед ризиком того, що на майбутні покоління буде покладено непомірний вантаж фінансових зобов'язань, що утворилися в результаті прийняття неявних чи неврахованих зобов'язань.

Перелік програм доцільно укрупнити за допомогою трансформування програм у інші програмні елементи, такі як завдання та підпрограми, у складі однієї бюджетної програми, що відповідатиме європейському досвіду. Зайва кількість бюджетних програм унеможливорює визначення реальних цілей і

суттєво ускладнює навантаження на учасників бюджетного процесу. Важливе практичне значення для місцевих органів влади в Україні матиме запропонована «програмна структура бюджету», що має бути офіційно затвердженим переліком програм, на основі якого органи місцевого самоврядування готують бюджети та можуть коригувати кількість або назви програм залежно від власних потреб.

З метою повноцінного впровадження програмно-цільового бюджетування передусім варто визначити чіткіші правові правила функціонування учасників бюджетного процесу для можливості якісного планування фінансових потреб. Доцільно запровадити нову методику оцінювання результативності бюджетних програм. Система оцінювання має передбачати можливість оперативного реагування в разі порушення закладених у бюджетній програмі показників навіть до повного припинення асигнувань чи обґрунтованого збільшення видатків. Розроблені рекомендації щодо впровадження прогресивних технологій бюджетування за умов процесів фінансової децентралізації створюють можливості системного вирішення питання відповідності наявних (потенційних) ресурсів завданням соціально-економічного розвитку територій і одночасного поліпшення якості надання суспільних послуг для населення та створення системи ефективного державного управління у сфері державних фінансів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анисимов С. А. Социально-экономические аспекты бюджетной политики / С. А. Анисимов // Финансы. – 2005. – № 11. – С. 23 – 26.
2. Анисимов С. А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С. А. Анисимов, В. А. Максимов // Финансы. – 2005. – № 1. – С.16–18.
3. Афанасьев М. Модернизация государственных финансов России / М. Афанасьев, И. Кривоногов // Вопросы экономики. – 2006. – № 9. – С. 103 – 111.
4. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії : вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт; пер. з нім. С. І. Терещенко, О.О.Терещенка; передм. та наук. ред.В.М.Федосова. – К. :Либідь, 2000. – 654 с.
5. Буряк П. Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П. Ю. Буряк, С. М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.7. – С. 84–91.
6. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 21 – 28.
7. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : моногр. у 6 т. / [ін.] – К. : НДФІ, 2004. – Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – 2004. – 368 с.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 17 серпня 2010. – № 151.
9. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, М.Д. Пасічний, Т.І. Крикун та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. – К.: Глобус-Пресс, 2018. – 352 с
10. Волощук Г. О. Наукове забезпечення бюджетного процесу / Г. О. Волощук, Ю. В. Пасічник. – К. : Міленіум, 2003. – 272 с.
11. Голикова Т.А. Основные направления реструктуризации бюджетного

- сектора и совершенствование бюджетного процесса // Финансы. – 2004. – № 2. – С. 9–6.
12. Государственные и муниципальные финансы : учеб. / [ред. Лушин С.И., Слепов В.А]. – М. : Экономистъ, 2006. – 763 с.
  13. Грицюк Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост / Т. В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2003. – 13 (127). – С. 14 – 26.
  14. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан та ін.– К.: НДФІ, 2004. – 320 с.
  15. Дьяченко Я. Я. Методологічні переваги програмно-цільового бюджетного планування / Я. Я. Дьяченко, Н. В. Корень, Л. М. Колесник // Наукові праці НДФІ. – Вип. 2. – 2007. – С. 28–38.
  16. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку / [О. С. Власюк, Т. В. Дерюгіна, І. В. Запатріна та ін.]; за заг. ред. О. Ю. Кучеренка, І. В. Запатріної. – К. : ВІП, 2006. – 623 с.
  17. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : 2003. – 220 с.
  18. Державне регулювання економіки / Михасюк І.Р., Мірошник А.Ф., Крупа М.І., Залога З.М. – Львів: Українські технології, 1999. – 640 с.
  19. Місцеві фінанси / О. Б. Жихор, О. П. Кириленко, О. М. Тридід [та ін.] ; за ред. О. Б. Жихор, О. П. Кириленко. - К. : УБС НБУ, 2015. - 579 с.
  20. Закон України Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-vi>
  21. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 березня 2000 року № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №25. – Ст. 195.
  22. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
  23. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна,

- Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
24. Запатріна І.В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18 – 31.
  25. Запатріна І.В. Удосконалення показників результативності бюджетних програм у контексті переходу до управління результатами / І. В. Запатріна // Стратегічна панорама. – 2007. – № 3. – С. 145 – 152.
  26. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с.
  27. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб. / М. І. Карлін. – К. : Кондор, 2004. – 384 с.
  28. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 64 с.
  29. Комков Н.И. Модели программно-целевого управления. – М.: Наука. – 1981. – 269 с.
  30. Кононенко П.І. Стратегічне програмно-цільове управління виробничо-господарчою системою. – М: Дашкова К, 2003. – 272 с.
  31. Кульчицький М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчицький, Д. Ванькович, М. Заплатинський // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 352–357.
  32. Лисяк Л.В., Грабчук О.М. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. *Проблеми економіки*. 2018. №1. С. 294-299.
  33. Логвінов П.В. Програмно-цільовий метод в умовах децентралізації державних фі- нансів: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 / Держ. вищ. навч. закл. «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». — К., 2016. — 21 с. — укр. Режим доступу: [https://kneu.edu.ua/ua/science\\_kneu/scientific\\_council/d-26.006.04/04\\_zahischenidis/08\\_can\\_dis/ken\\_2017/](https://kneu.edu.ua/ua/science_kneu/scientific_council/d-26.006.04/04_zahischenidis/08_can_dis/ken_2017/)

34. Луніна І. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
35. Луніна І.О., Короткевич О.В., Вахненко Т.П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток. – К.: Інститут економічного прогнозування, 2000. – 96 с.
36. Левицька С.О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів / С.О. Левицька // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 33-45.
37. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : [моногр.] / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
38. Лисяк Л.В. Трансакційні витрати функціонування інституту бюджетної політики / Л.В. Лисяк // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 27–35.
39. Малиняк Б.С. Інвестиційні видатки місцевих бюджетів України: теоретична концептуалізація та оцінка практики їх здійснення / Б.С.Малиняк // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1 (34). – С. 76 – 85.
40. Малярчук І.А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм / Стратегічна панорама. – 2004. – № 3.
41. Методика Рональда Хакета “ Програмно-цільовий метод“ Program Budgeting Manual, Barents Group, 1999.
42. Наказ Міністерства фінансів України №1098 «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.
43. Наказ Міністерства фінансів України №1098 «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.
44. Наказ Міністерства фінансів України №687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 6 червня 2012 року. Отримано 28 листопада, 2017 з:

<http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/z1057-12>.

45. Наказ Міністерства фінансів України №1536 «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року. Отримано 28 листопада, 2017 з: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.
46. Остріщенко Ю. В. Передумови запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні : матеріали наук.-практ. конф. [«Пріоритети фінансової політики України на сучасному етапі соціально-економічного розвитку»], (м. Київ, 23-24 квітня 2009 р.). [У 2-х ч.] / Редкол. : І. Я. Чугунов (голова) [та ін.] – К. : ДННУ АФУ, 2009. – Ч. 2. – С. 70–75.
47. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 2 квітня 2003 року № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до наказу : <http://uazakon.com>.
48. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід : навчальні матеріали для тренінгу у рамках проекту USAID “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, 18–19 квітня 2006 р.
49. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм: наказ Міністерства фінансів України від 8 серпня 2002 року № 621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до наказу : <http://www.minfin.gov.ua>.
50. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі: наказ Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 року № 574 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до наказу: <http://www.minfin.gov.ua>.
51. Про паспорти бюджетних програм: наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до наказу : <http://www.minfin.gov.ua>.
52. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: наказ Міністерства

- фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 [Електронний ресурс].  
– Режим доступу до наказу : <http://www.minfin.gov.ua>.
53. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до наказу : <http://www.minfin.gov.ua>.
  54. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>
  55. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. №538-р “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1793.
  56. Піскун, Ірина. *Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі*. Diss. Тернопіль: ТНЕУ, 2017.
  57. Приоритеты бюджетной и налоговой политики: [материалы расширенного заседания коллегии Минфина РФ] // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 3 – 13.
  58. Полозенко Д. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 9-14.
  59. Рожко О.Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія / Рожко О.Д. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. – 360 с.
  60. Сідельнікова Л. П. Ризики впровадження програмно-цільового бюджетування в Україні / Л.П. Сідельнікова, Н.М.Костіна // Наукові записки НаУКМА. – 2009. Т. 94: Економічні науки. – С. 86-90.
  61. Стратегія управління державними фінансами на 2017 -2021рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiiu-upravlinnia-derzhavnymy-finansamy-na--roky?>

category=bjudzhet

62. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2010 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / Авт. кол.: А.С.Гальчинський, В.М. Геець та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж.; Ін-т екон. Прогнозування НАН України; М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Деркомстату України, 2004. – 416 с.
63. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консул, 2000. – 691 с.
64. Стратегія і тактика, стан соціально-економічного розвитку України. Вип. 33. – К. : ДП “НВЦ “Свроатлантикінформ”, 2006. – 392 с.
65. Супян В. Роль держави в економіці: американський досвід / В. Супян // Проблеми теорії і практики управління. – 2002. – № 4. – С. 14–17.
66. Тамбовцев В.Л., Фонотов А.Г. Целевые комплексные программы. – М.: Знание, 1982. – 64 с.
67. Шнипер Р.И. Экономическая оценка крупных территориальных программ // Методы и практика определения эффективности капитальных вложений и новой техники: – М., 1987. – Сб. науч. информации. Вып. 37. – С. 19; Шнипер Р.И.
68. Утвердження інноваційної моделі розвитку економіки України: матер. наук.-практ. конф. – Київ : КПП, 2003. – 434 с.
69. Финансы : учебник / В. М. Родионова и др. ; ред. Родионова В. М. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 430 с.
70. Финансы: учеб. для вузов / [ред. Романовский М. В., Врублевская О. В., Сабанти Б. М.]. – М. : Перспектива, ЮРАЙТ, 2000.
71. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К. : НІОС, 2003. – 488 с.
72. Чугунов І. Я. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України. – № 9. – 2004. – С. 37–44.

73. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
74. Чугунов І. Я., Запатріна І. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету/ І.Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – №5. – С. 3 – 14.
75. Шаповал С.Л. Система бюджетного планування в Україні / С.Л.Шаповал // Вісник КНТЕУ.– 2016. –№ 5. – С. 112– 124.
76. Congressional Budget Office, Gharging for Federal Services, U.S. Congress, Wachington, D.C., 1993.
77. Implementing Expenditure Needs Assessment Indicators. Georgia State University, 2001.
78. Managing Public Expenditure: a reference book for transition countries // Ed. by Richard Allen, Daniel Tommasi. – OECD, 2001. – 500 p.
79. Performance Budgeting in Sweden – Outline of a Reform Programme. Regeringskansliet. Ministry of Finance, 2001.
80. Zodi R. Program Budgeting: Technigues and Procedures. – Blacksburg, VA: Center for Urban and Regional Studies, 1988. – P. 97.
81. Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART) // Office of Management and Budget. – 2007.
82. Diamond J. Reforming the Russian Budget System: A Move to More Devolved Budget Management? // IMF Working Paper, WP/05/104. – 2005. – 25 p.
83. Ukraine Governance Assessment // Support for Improvement in Governance and Management. – OECD, EU. – 2006, 2007. – 156 с.

## ДОДАТКИ







### Кількість результативних показників у міністерствах у 2016–2017 роках

| Найменування                                                                                  | Роки, од. |      | Відх.показників<br>2017/2016 |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------------------------------|----------|
|                                                                                               | 2016      | 2017 | абсолютне                    | відносне |
| Міністерство молоді та спорту України                                                         | 596       | 629  | 33                           | -6%      |
| Міністерство охорони здоров'я України                                                         | 584       | 606  | 22                           | 4%       |
| Міністерство освіти і науки України                                                           | 771       | 600  | -171                         | -22%     |
| Міністерство культури України                                                                 | 552       | 496  | -56                          | -10%     |
| Міністерство соціальної політики України                                                      | 432       | 391  | -41                          | -10%     |
| Міністерство оборони України                                                                  | 189       | 308  | 119                          | 61%      |
| Міністерство енергетики та вугільної промисловості України                                    | 289       | 262  | -27                          | -9%      |
| Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України | 216       | 259  | 43                           | 20%      |
| Міністерство закордонних справ України                                                        | 217       | 220  | 3                            | 1%       |
| Міністерство аграрної політики та продовольства України                                       | 136       | 194  | 58                           | 43%      |
| Міністерство юстиції України                                                                  | 124       | 171  | 47                           | 38%      |
| Міністерство внутрішніх справ України                                                         | 187       | 117  | -70                          | -37%     |
| Міністерство економічного розвитку і торгівлі України                                         | 206       | 114  | -92                          | 45%      |
| Міністерство екології та природних ресурсів України                                           | 253       | 110  | -143                         | -57%     |
| Міністерство фінансів України                                                                 | 83        | 82   | -1                           | -1%      |
| Міністерство інформаційної політики України                                                   | 58        | 63   | 5                            | 9%       |
| Міністерство інфраструктури України                                                           | 61        | 62   | 1                            | 2%       |
| Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України   | 24        | 20   | -4                           | -17%     |