

**Київський національний торговельно-економічний університет**

**Кафедра фінансів**

**ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**на тему:**

**Програмно-цільовий метод як інструмент підвищення ефективності  
бюджетного планування**

**Студентки 2 курсу, 1-м групи,  
спеціальності 072 «Фінанси,  
банківська справа та страхування»  
спеціалізації «Державні фінанси»**

**Силки  
Анастасії Романівни**

**Науковий керівник  
к.е.н.**

**Гусаревич  
Наталія  
Володимирівна**

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

**Чугунов  
Ігор Якович**

**Київ 2018**

## ЗМІСТ

### ВСТУП

3

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОСВИТКУ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

1.1. Економічна сутність програмно-цільового методу бюджетного планування 6

1.2. Досвід застосування програмно-цільового методу у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою 9

## РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Основні принципи застосування бюджетної класифікації 16

2.2. Елементи програмно-цільового методу 23

## РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

3.1. Особливості застосування показників результативності 31

3.2. Шляхи удосконалення системи оцінки результативності бюджетних програм 39

### ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

45

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

48

### ДОДАТКИ

61

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Одним з вагомих завдань на даному етапі розбудови фінансово-економічних відносин є підвищення ефективності використання програмно-цільового методу. Застосування програмно-цільового методу надасть можливість визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.

В останні роки проблемам реформування організації бюджетного процесу України і комплексного переходу до програмно-цільового методу формування і виконання бюджетів приділяється певна увага. Серед вагомих наукових досліджень у сфері розвитку бюджетної системи та застосування програмно-цільового методу можна назвати праці О.Богачової, Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Дж. М. Кейнса, В. Танзі, А. Лаврова, А.Лаффера, Д. Норта, С. Буковинського, С. Булгакової, В. Гейця, І. Запатріної, Л. Лисяк, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Метою роботи є розкриття економічної сутності програмно-цільового методу як інструменту підвищення ефективності бюджетного планування.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність програмно-цільового методу;
- визначити роль програмно-цільового методу у бюджетному процесі;
- розкрити механізм застосування програмно-цільового методу у зарубіжних країнах;
- дослідити основні принципи застосування бюджетної класифікації;
- розкрити елементи програмно-цільового методу;
- здійснити аналіз бюджетних програм та показників її виконання;
- обґрунтувати шляхи удосконалення нормативно-правової бази реалізації державних цільових програм;

- визначити напрями вдосконалення бюджетного планування в процесі управління видатковою частиною бюджету.

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

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

**Методи дослідження.** Системний та структурний методи використано при розкритті сутності програмно-цільового методу. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування обґрунтовані пропозиції щодо напрямів удосконалення використання програмно-цільового методу в процесі управління видатковою частиною бюджету.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти щодо застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, статистичні матеріали Державного комітету статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Робота складається 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 роботи.

У першому розділі досліджено теоретичні засади розвитку системи бюджетного планування, розкрита економічна сутність програмно-цільового методу бюджетного планування, роль програмно-цільового методу у бюджетному процесі, узагальнено досвід застосування програмно-цільового методу у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою.

У другому розділі розкрито систему бюджетного планування в Україні, основні принципи застосування бюджетної класифікації, елементи програмно-

цільового методу, особливості складання бюджетних програм та визначення показників їх виконання.

У третьому розділі визначені шляхи удосконалення програмно-цільового методу у бюджетному процесі, особливості застосування показників результативності, обґрунтовані шляхи удосконалення системи оцінки результативності бюджетних програм.

У висновках наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОСВИТКУ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

### 1.1. Економічна сутність програмно-цільового методу бюджетного планування

Створення ефективної бюджетної системи держави і регіонів є важливим кроком на шляху до ефективної економічної системи. Перший крок на цьому шляху вже зроблено: у 2001 році прийнятий Бюджетний кодекс України та у 2009 році його нова редакція, який став нормативно-правовим підґрунтям реформування бюджетної системи України. Даним документом впроваджені ключові зміни в існуючу систему формування, виконання та оцінки результативності виконання бюджетів. Положення Бюджетного кодексу України містять найважливіші принципи, необхідні для ефективного реформування бюджетної системи України, зокрема, формування витрат в розрізі програм. Таким чином, Бюджетний кодекс України [6] законодавчо закріпив можливість переходу до програмно-цільового методу формування державного та місцевих бюджетів.

В той же час, початі реформи здійснюються низькими темпами. Залишаються невирішеними проблеми в частині формування і виконання бюджетів різного рівня: не комплексний підхід до впровадження і застосування програмно-цільового методу організації бюджетного процесу, короткостроковий період бюджетного процесу, неузгодженість різних урядових стратегій і напрямів, низький рівень прозорості діяльності органів державної влади та залучення громадськості в області бюджетної політики, відсутність реальної самостійності місцевих бюджетів.

Програмно-цільове управління є основним механізмом вирішення найважливіших державних і регіональних соціально-економічних завдань. Для

країн з перехідною економічною системою цільові програми мають особливе значення. Для України програмно-цільові методи державного управління соціально-економічними процесами не лише не втратили своєї актуальності, але і вимагають більш гнучких і зважених підходів з урахуванням зростаючої складності їх регулювання в умовах децентралізацію управління у всіх сферах суспільного життя. Крім того, «в умовах обмеженості фінансово-матеріальних можливостей держави і суб'єктів підприємництва, структурних диспропорцій у виробництві тільки акумулювання ресурсів на вирішенні ключових суспільно значущих проблем, стимулювання інновацій і інвестицій в пріоритетних сферах виробництва здатне забезпечити ефективність і повну практичну реалізацію що розробляються згідно з національним інтересам стратегій розвитку».

Програмно-цільової метод організації бюджетного процесу можна визначити як систему планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, спрямовану на розробку і реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [5].

В основі програмно-цільового методу бюджетного процесу лежить стратегічне планування та середньострокове прогнозування [32]. Стратегічне планування — це процес планування головним розпорядником коштів державного бюджету своєї діяльності на основі відповідних нормативно-правових документів. Завдяки стратегічному плануванню керівники міністерств та відомств можуть приймати рішення, узгоджені з завданнями, які ставляться перед ними для досягнення певної мети. Окрім того, планування є своєрідним інструментом для зіставлення затрат (матеріальних, людських ресурсів тощо) і фінансових ресурсів, необхідних для реалізації відповідних заходів. Стратегічний план визначає місію відомства (тобто головну мету його діяльності), цілі, завдання та очікувані результати у довгостроковій перспективі, зазвичай на період від трьох до десяти років, відповідно до встановлених пріоритетів Уряду, які виражаються у його програмних документах. У стратегічних планах визначаються основні засади діяльності, які мають бути обов'язково узгоджені з пріоритетами державної політики.

Результативні показники групуються за такими типами: 1) показники затрат, або вхідних ресурсів, — визначають обсяги та структуру ресурсів, що вкладаються для виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання тощо); 2) показники продукту (обсяг виконаних робіт) — визначають показники, необхідні для оцінювання досягнення поставлених цілей. Таким показником може бути, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими завдяки реалізації бюджетної програми (наприклад, кількість студентів, підготовлених спеціалістів, відвідувачів бібліотек і музеїв тощо); 3) показники ефективності (рентабельності) — визначають вартість (у грошовому виразі або в робочих годинах) одиниці продукції або результату. Тобто це витрати ресурсів на одиницю показника продукту (наприклад, кількість студентів на одного викладача, вартість підготовки одного студента тощо); 4) показники якості відображають результати і якість надання послуг. показники якості відображають результати і якість надання послуг. Вони показують досягнення чи корисність, отримані від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, зниження захворюваності на туберкульоз на 2 % порівняно з минулим періодом).

Застосування результативних показників дає можливість провести якісний та кількісний аналіз програми з погляду фінансового забезпечення заходів щодо її реалізації. Оцінка результативності програм є досконалим аналітичним інструментом управління, який дає змогу визначити ефективність використання коштів на виконання бюджетної програми. Чим більше показників результативності, тим краще можна визначити ступінь ефективності використання бюджетних коштів [52].

Особливо важливим в оцінюванні ефективності виконання програми (співвідношення витрат і продукту) є вчасне отримання всієї необхідної інформації про виконання програми. Оцінювання результативності програм може сприяти визначенню пріоритетів у діяльності міністерства чи відомства, щоб здійснювати ефективне управління ним. Причому важливо дослідити



діяльність та результати програми в цілому, а не просто її кількісні показники або ефективність.

## **1.2. Досвід застосування програмно-цільового методу у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою**

У зарубіжних країнах програмно-цільовий метод використовується як ефективний інструмент перерозподілу бюджетних ресурсів для задоволення суспільних потреб та виконання функцій держави.

Розвиток програмно-цільового планування у США було розпочато з 50-х років ХХ ст. Окремі елементи планування почали застосовувати ще з 1933 року. Першими були програми, спрямовані на розвиток сільського господарства як галузі, ефективне функціонування якої мінімізує соціальне напруження за рахунок виробництва у достатній кількості продуктів харчування і зниження цін на продовольство, а також на активізацію будівництва та розвиток інших галузей, що забезпечують максимальну зайнятість працездатного населення [17]. З початку ХХ ст. програмно-цільовий метод застосовувався приватними компаніями з метою управління витратами.

У 50-х роках ХХ ст. застосуванню програмно-цільового методу в довгостроковій перспективі спонукала необхідність ефективних інструментів планування фінансових ресурсів у галузі озброєння. Так, уперше програмно-цільовий метод до складання бюджету було застосовувано у 60-х роках ХХ ст. Міністерством оборони США. У Міністерстві цей метод дістав назву „Система планування-програмування-бюджетування” та „Програмно-результативне бюджетування”. Із застосуванням бюджетних програм здійснювалося планування виробництва і оновлення озброєнь в США. Також програмно-цільове бюджетування застосовувалося для фінансування процесу освоєння наукомістких виробництв та проведення наукових досліджень. В Сполучених

Штатах програмно-цільовий метод складання бюджету застосовується більшістю урядів штатів і муніципальних урядів.

У практику управління на державному, а потім і регіональному рівнях увійшли соціально-економічні програми, направлені на вирішення соціальних та екологічних проблем. Прикладом може слугувати найбільш давня широко відома великомасштабна регіональна програма – „Програма розвитку долини Теннесі”. Складовими програми були такі заходи: розвиток водної транспортної мережі регіону, створення штучних водоймищ, меліорація земель, що стала передумовою підйому сільського господарства.

Регіональні цільові програми направлені в основному на вирішення наступних задач: 1) створення промислово-виробничих комплексів; 2) розвиток промислової і соціальної інфраструктури; 3) сприяння розвитку регіонів з метою створення сприятливих умов для розміщення в них нових виробництв; 4) забезпечення населення робочими місцями, вирішення проблем працевлаштування і зайнятості; 5) проведення заходів з охорони і відновлення навколишнього середовища.

Розвиток концепції програмно-цільового бюджетування на федеральному рівні здійснювався за такими етапами:

- 1) програмно-цільовий бюджет – *Performance Budget*, ініційований комісією Гувера;
- 2) система “планування-програмування-бюджетування” – *Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)*, запропонована в 1965 році;
- 3) управління по цілям - *Management by Objectives (MBO)*;
- 4) розробка бюджету на нульовій основі – *Zero-Based Budgeting (ZBB)*;
- 5) федеральний закон „Про оцінку результатів діяльності державних установ” – *Government Performance Results Act (GPRA)*, прийнятий в 1993 році.

PPBS проектувався, як інструмент для розподілу ресурсів серед програм. У фазі планування та системного аналізу процесу *PPBS* відбувалися ідентифікація та встановлення завдання і виявлення, пов’язаних з ними результатів. У фазі програмування здійснювалося порівняння фінансових

ресурсів, які планувалося спрямувати в здійснення проекту, та продукту і результату. Також у цій фазі розроблялися необхідні альтернативні рішення та альтернативні плани для досягнення встановлених цілей, отримання визначених результатів. Такі „альтернативні набори” дій групувалися в multi-щорічних програмах, які підлягали оцінці і порівнянню. При виборі бюджетної програми порівнювалися „витрати з вигодами”, а також проводився аналіз ефективності витрат. У фазі бюджетування розраховувалися показники річних бюджетів.

Після шести років застосування *PPBS*, наприкінці 70-х років XX ст., була зроблена спроба запровадити новий метод розробки бюджету, а саме метод „на нульовій основі” *Zero-Based Budgeting (ZBB)*. Цей метод застосовувався для складання бюджету „з нуля”. Кожен рік перед складанням бюджету провадилася оцінка всіх бюджетних програм. Головні особливості системи склалися з: формулювання завдань для кожного агентства; ідентифікації альтернативних підходів до досягнення завдань агентства; ідентифікації рівнів альтернативної консолідації; підготовки „пакетів альтернативних рішень”; і прийняття рішення про вибір бюджетної програми. За результатами використання цього методу дійшли до висновку про складність і затратність його застосування у короткостроковому бюджетуванні. Позитивні результати відмічаються при застосуванні програмного підходу. Програмний підхід передбачає: роз’яснення завдань кожного агентства і програм; підготовка стратегічних і тактичних планів; оцінка програми.

Програма розглядається як набір дій, який відповідає такому ж набору специфічних завдань. Р. Аллен та Д. Томмосі зазначають, що програма складається загалом з декількох дій і/або проектів. В межах бюджетної системи, поняття програми може використовуватися або для деяких спеціальних дій, або, як елемент системи класифікації витрат. „Коли програма - категорія системи класифікації бюджету і всі витрати класифікуються в програмах, вони повинні мати певну систему розкладу”.

Практика застосування цього методу демонструє такі переваги:

фінансові кошти розподіляються не за видами витрат (економічними елементами), а за програмами та стратегічними цілями;

програми формулюються на основі загальних цілей і стратегічних пріоритетів, визначених законодавством;

контроль за використанням бюджетних коштів переміщується із зовнішнього контролю за цільовим використанням виділених коштів до внутрішнього контролю за ефективністю витрат. Оцінки соціальної й економічної ефективності програм враховується при плануванні витрат на наступний бюджетний рік. З метою підвищення прозорості державних витрат звіти про соціальну й економічну ефективність здійснюваних ними програм регулярно публікуються;

бюджет, складений за програмно-цільовим методом, враховує відстрочені наслідки прийнятих рішень у попередньому періоді;

дозволяє порівнювати альтернативні способи досягнення поставлених цілей, робити вибір оптимальних рішень з урахуванням можливості реалізації різних сценаріїв розвитку;

можливість вільного вибору засобів досягнення поставлених цілей, зокрема право перерозподіляти кошти між різними статтями витрат у рамках виділених їм кошторисів. Маючи повний і чіткий опис поставлених задач, керівники програм вправі самостійно вибирати оптимальний спосіб їхнього рішення в рамках відведених для цього коштів. При цьому їхня відповідальність за кінцевий результат посилюється;

проект бюджету подається в законодавчі органи в такій формі, що дозволяє чітко простежити зв'язок між політикою державних витрат і політичними цілями уряду;

можливість провадження фінансування ефективних програм, які принесли більшу вигоду, ніж вартість витрачених ресурсів;

можливість перерозподілу державних ресурсів, зокрема бюджетних коштів, на користь ефективніших програм з менш ефективних, які мають аналогічні цілі;

встановлення параметрів програми: цілі, стратегії, фінансові відносини, що виникають в процесі виконання програми, критерії оцінки прийнятих управлінських рішень;

додаткові стимули для підвищення ефективності програми.

Поступово практика застосування програмно-цільового підходу при складанні бюджету набула поширення і в інших країнах.

У Великій Британії державні програми розвитку регіонів широко представлені, ними охоплено понад 40% території країни. Реформа державного управління, названа „Ініціатива руху вперед” (*Next Steps Initiative*), почалася в 1988 р. з проведення аналізу ефективності управління державними фінансами й ініціатив щодо його удосконалення. У 1998 р. було проведено комплексний аналіз здійснення державних витрат, у ході якого було оцінено розподіл бюджетних ресурсів між статтями витрат. За результатами аналізу було прийнято рішення про необхідність підвищення якості послуг і проведення відповідних реформ. Новий підхід включав такі елементи: Угоди про бюджетні послуги (*Public Service Agreements, PSA*) і Угоди про якість послуг (*Service Delivery Agreements, SDA*). Цим було передбачено встановлювати мету і задачі кожного міністерства, цільові значення показників якості й обсягу бюджетних послуг, очікуваного ефекту від їхнього надання, а також інші цільові показники діяльності міністерств і відомств. У 2000 р. було затверджено програми на період 2001-2004 рр. щодо надання бюджетних послуг. У виконанні цих програм було задіяно 18 міністерств, 4 міжвідомчі агентства й органи місцевого самоврядування. Метою цих заходів було зосередження уваги на головних пріоритетах державної політики.

Програми розглядаються одночасно з бюджетними асигнуваннями. *PSA* включаються в проект бюджету, що подається до Парламенту, разом з погодженими на рівні уряду бюджетними заявками міністерств і відомств [8].

В Австрії перехід на програмно-цільовий метод відбувався в рамках провадження реформи у державному секторі. Реформа проводиться відповідно до прийнятих у 2007 році поправок до Конституції. На першому етапі, який

передбачено здійснити протягом 2009-2012 рр., планується перейти на середньострокове планування; застосування програмно-цільового підходу в управлінні державними видатками; застосування системи стимулів для міністерств, які застосовуватимуть методи для ефективнішого використання ресурсів, побудови резервів, перенесення зобов'язань та відповідне застосування методу нарахування витрат. На другому етапі реформи, який передбачено провести у 2013 році, планується запровадити такі інструменти: управління, спрямоване на результат; нову форму бюджету; нові методи бюджетування; модель, що забезпечує зв'язок між складанням бюджету і бухгалтерським обліком на федеральному рівні та на рівні бюджетних програм.

У Німеччині цільові програми почали застосовуватися на початку 50-х років ХХ ст. Для нових федеральних земель, що увійшли до складу країни в результаті об'єднання, вироблені і реалізуються спеціальні цільові програми „Поліпшення регіональної господарської структури”, які фінансуються на основі субсидій федеральних і регіональних бюджетів. Це створило передумови для стимулювання інвестицій у конкретні регіони шляхом виділення субсидій на розвиток промисловості й інфраструктури з федерального і земельних бюджетів, а також з Європейського фонду регіонального розвитку [8].

В Нідерландах реформування управління державними витратами провадилося наприкінці 90-х років ХХ ст. під гаслом „Від політичного бюджету до відповідальної соціально-економічної політики” [8]. Ця бюджетна реформа була обумовлена такими основними причинами:

- нечіткістю формулювань основних питань державної політики;
- відсутністю зв'язку між цілями державної політики, обсягом вироблених бюджетних послуг і витратами;
- відсутністю чіткого зв'язку між бюджетними заявками і звітами про виконання бюджету.

У рамках оголошеної реформи планувалося удосконалити застосування програмно-цільового методу та провести модернізацію бухгалтерського обліку, а саме запровадити принцип нарахування та відповідності доходів і витрат.

Швеція фокусує свою роботу на підвищенні якості і гнучкості надання бюджетних послуг. Такі заходи тісно пов'язані із застосуванням програмно-цільового методу, а також із вимірюванням соціально-економічної результативності. У 2000 р. Міністерство фінансів опублікувало „Білу книгу”, що містила конкретні пропозиції з переходу на бухгалтерський облік на основі принципу нарахування в рамках концепції виміру результативності. Реформи останніх років спрямовані на: встановлення більш чіткого зв'язку між цілями, результатами і витратами; розширення уявлення про фактичні обсяги наданих послуг і їх ефект; підвищення прозорості процесу прийняття рішень на різних рівнях; застосування єдиних принципів бюджетної класифікації в бюджетних заявках і звітах про виконання бюджету; виявлення взаємозв'язку між якістю державного управління і його результатами; більш чітке формулювання цілей державної політики.

В Японії програми розглядають передусім як засіб стимулювання нових, наукомістких галузей, таких як електроніка, робототехніка, інформаційні системи. Принципи управління, орієнтовані на досягнення результатів, запроваджуються у Канаді, починаючи з 1995 р. Для аналізу виконання бюджетних програм застосовуються методи, які надають можливість оцінити результативність через дослідження процесів. При цьому, основна увага приділялася управлінню державними видатками, досягненню результатів.

Для забезпечення стабільності і довгострокової стійкості бюджетів, у тому числі і перш за все, необхідно: прогнозування основних бюджетних параметрів на середньострокову (до 3 років) і довгострокову (понад 3 роки) перспективу в рамках єдиної макроекономічної і грошово-кредитної політики; реалістичність і обережність економічних прогнозів і передумов, покладених в основу бюджетного планування; наявність і дотримання при виробленні середньо - і довгострокової бюджетної політики критеріїв (показників) реалістичності і стійкості бюджетів, а також прийнятності податкового і боргового навантаження; систематичний аналіз і управління ризиками в бюджетно-податковій сфері.

## РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 2.1. Основні принципи застосування бюджетної класифікації

Бюджетний кодекс України в редакції 2010 р. закріплює 10 принципів, на яких ґрунтується бюджетна система: єдності; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності й результативності; субсидіарності; цільового використання бюджетних коштів; справедливості й неупередженості; публічності і прозорості.

Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами та закріплює виключно законодавче й цільове регулювання будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; проголошує ідею збалансованості бюджету; закріплює принцип звітності і прозорості (оприлюднення) звітів про доходи й видатки Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Принцип (від лат. - початок, основа) визначається як основні, вихідні положення, установка для якої-небудь теорії, вчення, науки або керівне положення, основне правило діяльності. Дотримання обґрунтованих принципів побудови бюджетної системи, виокремлених у ст. 7 Бюджетного кодексу України, визначає ефективність її функціонування у країні.

Принцип єдності передбачає єдині засади функціонування (співвідношення і взаємодії) різних видів бюджетів як елементів єдиної бюджетної системи України. Єдність бюджетної системи дає змогу проводити єдину соціальну й економічну політику у країні.

Зміст принципу єдності бюджетної системи України розкривається в п. 1 ст. 7 Кодексу як єдність правової бази, грошової системи, регулювання бюджетних відносин, існування єдиної бюджетної класифікації, єдиний



порядок виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку коштів державного й місцевих бюджетів і звітності.

Єдність бюджетного законодавства України полягає у прийнятті Бюджетного кодексу України - єдиного кодифікованого акта, який детально регулює бюджетні відносини.

Принцип єдності бюджетної системи України передбачає регулювання бюджетних відносин, яке, з одного боку, гарантувало б єдині основи фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування, а з другого -- давало змогу місцевим органам влади й місцевого самоврядування в межах своїх повноважень здійснювати бюджетне регулювання в межах чинного законодавства.

Суттєвою ознакою єдності бюджетної системи України є єдність принципів її побудови.

Важливою складовою принципу єдності бюджетної системи України є встановлення єдиних форм бюджетної документації і звітності, затверджених законодавством України та обов'язкових для використання всіма учасниками бюджетного процесу.

Іншим важливим аспектом принципу єдності бюджетної системи України є встановлення єдиних вимог щодо відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства (ст. 116--124 гл. 18 Кодексу).

Принцип єдності бюджетної системи України визначає також єдину бюджетну класифікацію, обов'язкову для застосування всіма учасниками бюджетного процесу (ст. 8 Кодексу).

Принцип єдності бюджетної системи України ґрунтується на взаємодії всіх бюджетів. Основою реалізації принципу єдності бюджетної системи є передусім досягнення єдності бюджетів, які входять у неї.

Отже, загальне визначення бюджетного процесу, його стадій, єдина бюджетна класифікація, котра застосовується до всіх видів бюджетів, єдність принципів побудови бюджетної системи, встановлення єдиних форм

бюджетної документації і звітності забезпечує єдність усіх складових бюджетної системи.

Принцип збалансованості бюджетної системи ґрунтується на положеннях ст. 95 Конституції України, яка закріплює, що держава прагне до збалансованості бюджету України. В Кодексі це положення деталізовано. Принцип збалансованості означає, що всі витрати бюджету мають покриватися загальною сумою доходів і джерел фінансування його дефіциту, тобто повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

Бюджетна класифікація — групування доходів та видатків бюджету за відповідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних [57].

Структура бюджетної класифікації розробляється Кабінетом Міністрів України, а нова її структура затверджена Постановою Верховної Ради України від 12 липня 1996 р.

Закон визначає бюджетну класифікацію як «єдине систематизоване, функціональне згрупування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних». Саме через бюджетну класифікацію здійснюється єдиний облік доходів і видатків, складається звітність про виконання бюджетів.

Бюджетна класифікація України застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

З метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями і економічним характером видатків бюджету Міністр фінансів України

затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї та інформує про це в обов'язковому порядку Верховну Раду України.

Бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю бюджетних установ, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників. Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень. Відповідно до Бюджетного кодексу класифікація складається з таких частин: класифікація доходів бюджету; класифікація видатків та кредитування бюджету; класифікація фінансування; класифікація боргу [57].

Класифікація доходів бюджету.

Доходи бюджету - усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи дарунки, гранти, трансферти) [82].

Доходи бюджету класифікуються по таких розділах:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- трансферти.

Податкові надходження - це передбачені законами України загальнодержавні податки та місцеві податки, збори та обов'язкові платежі.

Неподаткові надходження це адміністративні збори, надходження від штрафів та штрафних санкцій; інші неподаткові надходження, власні надходження бюджетних установ - плата за дітей в дитсадках, рентні платежі, від приватизації державного майна, державне мито та інше.

Доходи від операцій з капіталом - це надходження коштів від реалізації безгосподарного майна, від реалізації державних запасів держави, від операцій з дорогоцінними металами та камінням, тощо.

Трансферти - кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Класифікація фінансування.

Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету. Класифікація фінансування здійснюється по таких ознаках:

- класифікація по типу кредитора - по категоріях кредиторів чи власників боргових зобов'язань;
- фінансування по типу боргового зобов'язання - по коштах, що використовуються для фінансування дефіциту чи профіциту.

Класифікація боргу.

Класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста.

Борг класифікується за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання.

Класифікація видатків.

Видатки бюджету - кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Дещо ширшим поняттям є витрати бюджету. Витрати бюджету - видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

Видатки та кредитування бюджету класифікуються за такими ознаками:

1. За функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету(функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Побудована за ознакою організаційного устрою держави і вона виділяє групи видатків на управління державою в цілому та управління на місцях.

Має такі рівні деталізації:

1) розділи, в яких визначаються видатки бюджету на здійснення функцій держави, АРК чи місцевих органів;

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються напрямки використання бюджетних коштів на здійснення функцій держави, АРК, місцевих органів.

2. За ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету).

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів.

На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Державне казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

3. За бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Використовується при формуванні бюджету по програмно-цільовому методу.

4. За економічною характеристикою операцій по видатках - економічна класифікація видатків (ЕКВ). За цією ознакою вони поділяються на поточні та капітальні.

Класифікація кредитування бюджету систематизує кредитування бюджету за типом позичальника та поділяє операції з кредитування на надання кредитів з бюджету і повернення кредитів до бюджету.

У складі витрат (видатків) бюджету виділяються витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації.

Економічна класифікація видатків. Економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками (заробітна плата, нарахування, всі види господарської діяльності, виплати населенню, що іменуються як трансферти населенню, та інші категорії). Такий розподіл дає можливість виділити захищені статті бюджету та забезпечити єдиний підхід до всіх отримувачів з точки зору виконання бюджету.

Ця класифікація є важливою для планування та організації обліку видатків кожної бюджетної установи. Адже всі видатки плануються в кошторисі і відображаються в бухгалтерському обліку та звітності за кодами економічної класифікації видатків.

При цьому кожному конкретному виду видатків (статті видатків) присвоєно 4-рівневий цифровий код, який скорочено позначають буквами: КЕКВ (код економічної класифікації видатків). Таке кодування дозволяє отримувати інформацію про конкретні видатки установи.

Відповідно до економічної класифікації, видатки бюджетних установ поділяються на поточні та капітальні.

Поточні видатки - це видатки бюджетів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм та які забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню та підприємствам.

Відповідно до затвердженого 8 липня 2010 року Бюджетного кодексу [6] захищені видатки - це видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти

населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам; підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівнів акредитації; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування; фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки.

## **2.2. Елементи програмно-цільового методу**

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання і виконання бюджету в розрізі бюджетним програм. Запровадження програмно-цільового методу складання бюджету є істотною зміною в бюджетній ідеології. Бюджетний процес можна уявити собі як виробничу функцію, яка встановлює зв'язок між бюджетними результатами та ресурсами державного сектора, що використовуються для досягнення цих результатів. У цьому контексті формування бюджету полягає в тому, щоб виходити у першу чергу з обсягу наявних ресурсів, що використовуються для досягнення певних результатів у державному секторі [17].

При традиційній практиці формування бюджетів увага часто зосереджується саме на ресурсній частині виробничої функції державного сектора, і часто мало уваги приділяється одержуваним результатам. З іншого боку, програмно-цільовий метод формування бюджету застосовує зовсім інший підхід до формування бюджету, особливістю якого є те, що процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Результати в цій системі - це те, чого уряд має намір досягти, або цілі, яких він досягає, здійснюючи певні заходи в державному секторі.

Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету зосереджує увагу на результатах та досягненнях діяльності уряду та його

структур, він дозволяє посилити дієвість та ефективність державного сектора. В аналітичному плані він запроваджує в бюджетний процес важливі елементи аналізу зіставлення витрат і досягнутих результатів. Цей аналіз є інструментом оцінки програм, який забезпечує схвалення та здійснення у бюджетній сфері тих програм, результати від реалізації яких (що можуть бути визначені кількісно) перевищуватимуть витрати на них. Однак оскільки часто результати, яких досягають, витрачаючи державні кошти, є нематеріальними за своєю природою, в багатьох випадках застосовувати аналіз витрат і результатів непросто. За умови, коли результат важко оцінити кількісно, нерідко застосовується дещо менш потужний критерій ефективності, а саме критерій ефективності витрат.

Аналіз ефективності витрат спонукає розробників бюджетної політики шукати такий метод досягнення тієї чи іншої цілі, який пов'язаний із якнайменшими витратами. Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету формує систему звітування та оцінки роботи, він забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень у державному секторі. При застосуванні програмно-цільового методу як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати значно чіткішу картину того, що робить головний розпорядник бюджетних коштів і для чого він взагалі існує, чого він намагається досягнути, яким чином він намагається це здійснювати і, в кінцевому результаті, наскільки успішно він це здійснює. Ця чітка картина, у свою чергу, сприяє створенню такого клімату для розробки політики, в якому стає можливим приймати більш раціональні фінансові рішення стосовно рівня та складу видатків бюджету.

Із запровадженням програмно-цільового методу складання бюджетів помітно змінюється характер обговорення державної політики [50]. Акцент переноситься з потреби в коштах для утримання бюджетних установ на те, які результати будуть від використання бюджетних коштів, тобто забезпечується ефективність їх використання. Розробники політики зосереджують свою увагу на тому, що одержує суспільство за ті кошти, які воно витрачає. Замість того,



щоб ставити питання, чи правильно витрачаються кошти при виконанні бюджетного плану, спочатку піднімаються питання про те, наскільки добре витрачаються кошти при досягненні цілей державної політики.

Таким чином, запровадження програмно-цільового методу до складання та виконання бюджету має такі переваги: 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 відповідальними виконавцями бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавче 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.

Згідно з міжнародною методологією та практикою зарубіжних країн система планування бюджету на підставі програм - це система прийняття рішень щодо розробки, аналізу, впровадження програм та розподілу ресурсів, яка включає формування програм та складання бюджету.

Формування програм - це розробка, аналіз і відбір програм, які необхідно реалізувати головним розпорядникам бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах. На цьому етапі головні розпорядники бюджетних коштів разом з галузевими управліннями Міністерства фінансів розробляють програми, які вони повинні реалізовувати відповідно до програмних і прогнозних документів

уряду, визначають чіткі цілі, конкретні завдання та строки щодо їх реалізації (однорічні або багаторічні програми). Тобто кожне міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинні мати проект чіткого плану своєї діяльності на короткостроковий (1 рік) та середньостроковий (від 3 до 5 років) періоди, який складається з окремих програм [58-59].

Складання бюджету - це визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програми і відповідно досягнення поставлених цілей, та оцінка очікуваних результатів. На цьому етапі головний розпорядник на підставі плану своєї діяльності на коротко- та середньостроковий періоди більш чітко розподіляє людські, матеріальні та інші ресурси, необхідні для виконання певної бюджетної програми, обраховує їх вартісну оцінку, і приводить у відповідність до ресурсів бюджету. У результаті подається бюджетний запит Міністерству фінансів для включення відповідної програми до бюджету. При цьому обсяг видатків на відповідну бюджетну програму визначається, виходячи з результатів роботи головного розпорядника у минулих та поточному роках, оцінки плану його діяльності на коротко- та середньостроковий періоди щодо відповідності програмним і прогностичним документам уряду, очікуваних результатів реалізації програми на плановий та наступні роки, та граничного обсягу видатків головного розпорядника, доведеного Мінфіном. Бюджетна програма - це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Бюджетна програма за своїм змістом має відноситися до одного розділу функціональної класифікації, проте на відміну від функції, яка є загальною категорією, що визначає певний напрямок діяльності держави, бюджетна програма повинна мати чітко визначені мету і завдання окремого головного розпорядника, і давати можливість розробити показники виміру очікуваного результату в процесі їх досягнення. Зупинимося докладніше на структурі коду програмної класифікації. Код програмної класифікації містить сім знаків, з яких: 1.1 частина коду (перша, друга і третя цифри коду) - показує головного

розпорядника (відповідний код діючої відомчої класифікації видатків бюджету); 2.II частина коду (четверта цифра коду)—показує відповідальних виконавців у системі головного розпорядника (якщо відповідальним виконавцем є безпосередньо структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника бюджетних коштів - такою частиною коду є цифра "1", щодо всіх інших відповідальних виконавців використовуються цифри від "2" до "9"); 3.III частина коду (п'ята і шоста цифри коду) - показує бюджетну програму, виконання якої забезпечує один відповідальний виконавець. Якщо програма пов'язана з утриманням апарату органів державної влади, ставляться цифри "01", для всіх інших бюджетних програм - від "02" і далі залежно від номера бюджетної програми одного відповідального виконавця; 4.IV частина коду (сьома цифра коду) - показує напрям діяльності в одній бюджетній програмі (код визначається цифрами від "1" до "9"). У даний час з метою спрощення системи і апробування її на практиці ця частина коду не застосовується (тому в даний час на цьому місці цифра "0"). Обов'язковою умовою є прив'язка коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду функціональної класифікації, що забезпечить можливість автоматичного групування показників бюджетних програм за функціональною класифікацією. Застосування програмно-цільового методу передбачає розробку цілей та завдань бюджетної програми, напрямів її діяльності та показників результативності її виконання відповідно до місії головного розпорядника бюджетних коштів. Головна мета діяльності (місія) головного розпорядника бюджетних коштів визначається як мета його існування, задля якої він здійснює свою діяльність, а також і користь або блага, які отримує від цієї діяльності суспільство. Відповідно до головної мети діяльності (місії) та враховуючи стратегічні пріоритети, визначені урядом, головні розпорядники бюджетних коштів планують бюджетні програми, видатки на які можуть бути передбачені в проекті державного бюджету на наступний рік. Слід підкреслити, що назва бюджетної програми повинна відображати її основну суть. Назва кожного коду програмної класифікації (назва бюджетної програми) повинна бути єдиною, не

може повторюватися, тобто має відрізнятися від інших назв кодів програмної класифікації (назв бюджетних програм). Наприклад, до 2002 року діяв код функціональної класифікації 070602 "Вищі заклади освіти III - IV рівня акредитації". При складанні бюджету на 2002 рік для тих головних розпорядників коштів, які мали видатки на зазначені цілі, було введено бюджетну програму "Підготовка кадрів вищими навчальними закладами освіти III - IV рівня акредитації". Але при цьому зазначалось, що для кожного головного розпорядника буде визначена власна неповторна назва програми. Наприклад, для Міністерства аграрної політики України програма має назву "Підготовка кадрів для агропромислового комплексу вищими навчальними закладами освіти III - IV рівня акредитації". Також слід зауважити, що назва програми повинна бути: конкретною і чіткою; зрозумілою не тільки для людей, що ознайомлені із даною темою, але і для широкого загалу; лаконічною, тому що в іншому випадку вона вже буде відображати скоріше або напрямки діяльності, або мету програми. Найважливішим при формуванні бюджетних програм є визначення основної мети виконання бюджетної програми та головних завдань на поточний та наступні бюджетні роки. Мета бюджетної програми відображає законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми. Мета бюджетної програми обов'язково повинна узгоджуватися із місією головного розпорядника. Вона залишається однаковою протягом років і, як правило, програма має лише одну мету (хоча бувають винятки).

Планування доходів за загальним фондом здійснюється за системою вертикального зв'язку. Це означає, що рух інформації про граничні обсяги видатків загального фонду відповідного бюджету подається вертикальною схемою (Додаток Б), а відповідно визначені обсяги доходів загального фонду у вигляді проектів кошторисів доводяться знизу вгору.

Завдання програми - це завдання бюджетної програми - конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і оцінити які можна за допомогою

результативних показників. Завдання повинні мати наступні характеристики:

- 1.Орієнтованість на результат. Добре сформульовані завдання чітко вказують на те, що необхідно зробити. Вони не пов'язані із тим, які ресурси можна задіяти, чи збирається організація, що відповідає за виконання програми, провести реорганізацію або поліпшити свій матеріальний стан - це все похідні проблеми.
- 2.Вираження результатів у кількісних вимірах. Для того, щоб мати змогу визначити, чи виконано завдання, чи ні, необхідно мати спосіб вимірювання результатів. Показники результативності є засобами вимірювання результату.
- 3.Визначеність термінів виконання завдання. Завдання, пов'язані із річним поточним бюджетом, як правило, формулюють на один рік. Проте, яким би не був кінцевий строк виконання, має існувати конкретна дата для здійснення оцінки результатів саме на цей момент.
- 4.Конкретність. Добре сформульовані завдання точно вказують на те, що буде зроблено. Вони не містять загальних та декларативних тверджень на зразок мети програми або місії (головної мети діяльності) відомства.

Під час визначення бюджетної програми головним розпорядникам бюджетних коштів необхідно чітко усвідомлювати, яким чином вимірювати результати її реалізації. Наприклад, це може бути кількість (обсяг) кінцевого продукту або послуг. У той же час, мета програми може бути надто складною та не піддаватися кількісному виміру. У такому випадку під "результатом" можна розуміти: спроможність ефективно виконувати свої функції; безпосередній продукт (товари або послуги); корисність кінцевого продукту для суспільства або окремих категорій населення (молоді, пенсіонерів тощо); кількість або вид категорії населення - одержувачів кінцевого продукту; зміни, до яких може привести реалізація бюджетної програми. Такий підхід у свою чергу вимагає розробки результативних показників результативності. Використання результативних показників для оцінки видатків бюджету матиме важливе значення для планування бюджетних програм, оскільки дозволить чітко показувати віддачу від використаних бюджетних коштів та економічність (співвідношення результатів та витрат); підтвердить необхідність цих програм

та їх дійсну відповідність поставленій меті; а також дасть можливість порівнювати успішність виконання аналогічних програм (наприклад, освітніх) різними головними розпорядниками бюджетних коштів і оцінювати динаміку їх здійснення, що, зрештою, дозволить відбирати найбільш ефективні бюджетні програми при розподілі обмежених бюджетних ресурсів. Результативні показники групуються за такими типами: 1.показники затрат; 2.показники продукту; 3.показники ефективності; 4.показники якості. Застосування результативних показників 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. Застосування результативних показників сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання. На першому етапі впровадження програмно-цільового методу розробка базових результативних показників здійснювалася структурними підрозділами Мінфіну разом з головними розпорядниками [64]. Знаючи специфіку роботи головних розпорядників та сфери їх діяльності; на основі статистичної інформації (звітів Держкомстату, аналітичних матеріалів, отриманих від головних розпорядників тощо) структурні підрозділи розробили базові результативні показники, за допомогою яких можна якнайкраще проаналізувати ті бюджетні програми, які планується реалізувати в наступному бюджетному році. При подальшому формуванні показників проекту державного бюджету на наступні роки на основі бюджетних програм ці показники будуть удосконалюватися, виходячи з впливу різних факторів на зміну самих показників, наприклад, структурних змін у системі головних розпорядників, додаткових напрямів діяльності в бюджетних програмах тощо.

## РОЗДІЛ 3.

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

#### 3.1. Особливості застосування показників результативності

Оцінка результативності програм є досконалим інструментом управління, який дає можливість здійснити оцінку ефективності використання головним розпорядником коштів на виконання бюджетної програми для досягнення її мети та завдань. Різні результативні показники не повинні розглядатися як такі, що суперечать один одному, а як такі, що доповнюють один одного. Використання показників результативності - це корисний аналітичний інструмент. Чим більше показників результативності, тим краще можна визначити ступінь ефективності використання головним розпорядником бюджетних коштів. Багатопланові і багато аспектні критерії оцінки надання конкретних послуг можуть сприяти продовженню функціонування або розширенню програми. Системи постійного контролю, в яких наголос робиться на аналізі результативних показників, який проводиться для визначення шляхів поліпшення функціонування головного розпорядника бюджетних коштів, можуть сприяти відстеженню результатів діяльності, а з часом і їх поліпшенню. Оцінка результативності програм може сприяти визначенню пріоритетів у діяльності головного розпорядника. Особливо важливим для проведення оцінки та відстеження ефективності виконання програми є вчасне отримання даних, які відображають надання послуг. Оцінка повинна стосуватися всієї організації як цілісної системи. Важливо при цьому вивчити діяльність та результати програми в цілому, а не просто її кількісні показники або ефективність. Показники результативності можуть бути використані для різних напрямків роботи. Аби успішно керувати своїми організаціями державні управлінці повинні володіти ключовими даними про свої відомства. Це стосується всіх рівнів управління і всіх типів організацій. Необхідно, щоб оцінка

результативності програми розглядалася як невід'ємна і дуже важлива частина управлінського процесу.

Результативні показники поділяються на такі типи: 1) показники затрат або вхідних ресурсів визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість штатних одиниць, кількість установ, кількість обладнання тощо); 2) показники продукту (обсяг виконаних робіт) використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показниками продукту, зокрема, є кількість споживачів товарів (робіт, послуг), вироблених в процесі виконання бюджетної програми (наприклад, кількість студентів, підготовлених спеціалістів, вилікуваних хворих, відвідувачів бібліотек і музеїв тощо); 3) показники ефективності (рентабельності) визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі. Ці показники визначають вартість (у грошах або робочих годинах)одиниці продукції, витрати ресурсів на одиницю показника продукту (наприклад, кількість студентів на одного викладача, вартість підготовки одного студента тощо); 4.показники якості повинні відображати якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). Вони показують користь від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, зниження захворюваності на туберкульоз на 2% порівняно із минулим періодом) . При збиранні даних і проведенні оцінки виконання бюджетної програми необхідно визначити програми, які функціонують так, як було заплановано, і ті, які є недостатньо функціональними. Якщо якась програма істотно перевищує результати, визначені на стадії планування, то слід провести дослідження на предмет можливого підвищення планових показників на наступний рік або визначення реальної ефективності програми. Якщо виявляється, що програма була особливо ефективною, то потрібно визначити ресурси, необхідні для підтримання даного рівня, а зайві ресурси спрямувати на виконання іншої програми. Однак, якщо програма не відповідає заданому рівню або очікуваним результатам, організація повинна визначити, чи прийнятний такий рівень, чи



слід шукати додаткових ресурсів для неї. Якщо рівень виконання програми є дуже низьким, тобто таким, що програма перетворюється на неефективну, слід відмовитись від її виконання. Кожен з результативних показників має свої переваги. Для різних типів програм використовують різні показники. Таким чином, при розробці й використанні показників, посадові особи, відповідальні за розробку рішень, а також за оцінку програми, повинні зважати на викладені нижче міркування. Як правило, слід вибирати й використовувати ті показники, які найкраще відображають результати програми - досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань [80].

Два найбільш уживаних типи результативних показників - це показники затрат і продукту. Показники затрат забезпечують кількісну інформацію про результати діяльності бюджетної програми, вони є важливими, оскільки показують структуру ресурсів, затрачених на виконання програми. Показники затрат є найбільш вживаною формою показників, а оскільки вони безпосередньо впливають на результат діяльності бюджетної програми, то вони є найлегшими для розуміння.

Показники продукту забезпечують інформацію про реальний продукт, отриманий в результаті виконання програми. Вони є важливими, оскільки відповідають на питання "Що саме зроблено?" Збирання інформації про показники продукту може виявитися нелегкою справою, однак часто ці показники стають найбільш корисною формою оцінки, оскільки показують кінцевий результат діяльності бюджетної програми, який, у свою чергу, ставить питання про місію організації або програми. До інших типів показників належать показники ефективності та показники якості. Ці типи показників, хоча і є важливими, однак часто дають менше інформації про призначення програми, ніж показники продукту та затрат. Показники ефективності є прийнятними для певних напрямів діяльності, і якщо ефективність є кінцевою метою програми, то ці показники є цілком прийнятними. Проте ефективність не завжди збігається з продуктивністю. Часто ефективність свідчить лише про зв'язок між

кінцевим продуктом і використаними ресурсами, не забезпечуючи при цьому інформації про якість продукту.

Показники якості дозволяють оцінити кінцевий ефект від здійснення програми, показують користь, яку отримує суспільство від виконання програми. Всі результативні показники потрібно вибирати для кожної програми за трьома критеріями. По-перше, вони повинні бути переконливими і стосуватися головних завдань бюджетної програми на рік; бути значимими для керівників у процесі розробки рішень і управління програмою; ефективно показувати вплив різних напрямів діяльності на виконання завдань і пріоритетів програми; сприяти у визначенні впливу різних рівнів витрат на продуктивність програми та її пріоритети. Показники повинні бути вимірними, щоб їх можна було використовувати протягом року. По-друге, результативні показники мають бути чіткими і не повинні залишати сумнівів у тому, що дана інформація означає. По-третє, вони повинні бути послідовними і стосуватися безпосередньо питання, яке характеризують; їх слід використовувати в однаковий спосіб кожного разу, коли вони з'являються.

Деякі програми є доволі простими та використовуються для оцінки відокремленого напрямку діяльності, який не має прямого зв'язку з головною метою. До таких програм можна застосовувати спрощені показники результативності. Наприклад, програми "Забезпечення виготовлення документів, що засвідчують особу та їх видача", "Виготовлення випускних документів про освіту".

Деякі програми можна оцінити лише на основі певної схеми, тобто для досягнення певної мети програма потребує ряду послідовних заходів за певний період часу [83]. Припускаючи, що такі заходи запроваджені за схемою, слід зазначити, що прийнятними показниками виконання в цьому випадку стане запровадження поетапних заходів згідно зі схемою. Наприклад, програми "Створення інформаційно-аналітичної системи", "Створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи". Деякі програми неможливо визначити в кількісних термінах, а лише в описових термінах або термінах якості.

Наприклад, для успіху тривалої екологічної програми або тривалого наукового дослідження доцільно використовувати щорічно послуги експертів-фахівців з окремих галузей для оцінки: початкових умов дослідження; визначених цілей; визначених напрямів діяльності; визначених рівнів ресурсів; а також: для порівняльного аналізу із успішно завершеними програмами такого типу; для використання цієї інформації для запровадження оцінки кращих результатів, тобто висновку про те, що на основі даної інформації дослідження провадиться за правильною методикою і може мати позитивні результати. Наприклад, програми "Керівництво та управління діяльністю органів внутрішніх справ", "Наукова та організаційна діяльність президії Академії педагогічних наук". Деякі програми призначені для запобігання певним явищам (можна сказати, що оборонні програми призначені для запобігання війнам), а деякі призначені для реагування на події, які можуть статися, а можуть і не статися (наприклад, програми ліквідації наслідків стихійного лиха). У таких випадках використовуються замінні оцінки для показу ефективності, такі як оцінка оборонної готовності або оцінка можливостей реагування на стихійне лихо. Наприклад, програми "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь", "Розробки найважливіших новітніх технологій у сфері попередження надзвичайних ситуацій кліматичного та технічного походження".

Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року, забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин.

Зокрема, значно розширені права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, і їм надано повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень, передбачене збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку –

акцизного податку з кінцевих продажів, розширені бази оподаткування за діючими податками.

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищена фіскальна незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

Результати виконання місцевих бюджетів впродовж 2015-2016 років підтверджують, що реалізація реформи міжбюджетних відносин сприяла підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Зокрема, надходження до місцевих бюджетів у 2015 році зросли проти 2014 року на 42,1% або 29,6 млрд грн, за січень-листопад 2016 року проти відповідного періоду 2015 року – на 49,6% або 43,7 млрд грн. При цьому, зростання надходжень відслідковується по всіх видах доходів.

Отже, за наявності у своєму розпорядженні значних фінансових ресурсів, перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання, за умови забезпечення при цьому прямого взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади.

Вирішення цього завдання можна досягти при **застосуванні програмно-цільового методу** (далі – ПЦМ). Використання ПЦМ дозволяє забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Законодавчою підставою для запровадження ПЦМ як на державному, так і місцевому рівнях є нова редакція Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), стаття 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному

процесі». На рівні місцевих бюджетів ПЦМ застосовується за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад.

В рамках реалізації реформи міжбюджетних відносин у грудні 2014 р. внесені зміни до Кодексу, якими передбачено, що ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік (п. 18 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Важливими складовими ПЦМ, які дозволяють своєчасно попередити можливі проблеми, пов'язані з виконанням бюджету, та розробити заходи для покращення якості надання суспільних послуг й підвищення ефективності витратків місцевих бюджетів, є моніторинг та оцінка ефективності виконання бюджетних програм.

Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати хід виконання програми, результати діяльності розпорядника бюджетних коштів, якість надання бюджетних послуг.

Дані, отримані у ході моніторингу, є основою для здійснення оцінки ефективності бюджетної програми, яка передбачає:

- аналіз відповідності поставлених завдань меті бюджетної програми;
- аналіз відповідності результативних показників поставленим завданням та меті бюджетної програми;
- визначення причини неефективного чи недостатньо ефективного виконання бюджетної програми;
- підготовку пропозицій щодо зміни напрямів спрямування бюджетних коштів з метою досягнення максимального ефекту від їх використання;
- аналіз доцільності реалізації бюджетної програми в наступних бюджетних періодах або її припинення.

Оцінка ефективності бюджетної програми є ефективним інструментом аналізу, який дозволяє:

- відійти від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ до практики, орієнтованої на забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами;
- покращити структуру бюджетної програми як у ході її реалізації (наприклад, уточнивши завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування програми на наступний бюджетний період;
- підвищити прозорість бюджетного процесу шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм.

Враховуючи те, що на рівні місцевих бюджетів одна програма може виконуватися різними розпорядниками коштів, Міністерство фінансів розробило Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Така методика дає можливість співставити ефективність використання коштів різними розпорядниками за однією бюджетною програмою.

При цьому, аналіз бюджетної програми базується на основі середніх індексів виконання результативних показників бюджетної програми. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості (разом по загальному та спеціальному фондах), що характеризують виконання бюджетної програми.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для прийняття управлінських рішень, зокрема:

- внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду;
- внесення відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- внесення пропозицій, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм, у випадку невикористання коштів або неефективного використання коштів.

Отже, основні відмінності між традиційним (постатейним) методом формування та виконання місцевих бюджетів та ПЦМ полягають в наступному:

При постатейному методі:

- планування бюджету на короткострокову перспективу;
- утримання бюджетних установ;
- постатейний аналіз стану виконання бюджету.

При використанні ПЦМ:

- планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню;
- оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення значного економічного і соціального ефекту;
- гнучкість у прийнятті управлінських рішень;
- посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату;
- підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

### **3.2. Шляхи удосконалення системи оцінки результативності бюджетних програм**

Розробка системи оцінки програм за допомогою результативних показників передбачає розуміння того, якої мети намагаються досягти у разі виконання бюджетної програми, хто є її основними користувачами/клієнтами, і наскільки є повною інформація про обсяг послуг, що надаються бюджетною програмою за відповідний проміжок часу. Етапи цього процесу можна представити таким чином: Етап 1. Встановлення цілей бюджетної програми. Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки. Етап 3. Визначення показників затрат,

продукту, ефективності, якості. Етап 4. Поточний контроль. Етап 5. Звітування про виконання бюджетної програми. Етап 6. Аналіз і подальші заходи щодо реалізації бюджетної програми.

Етап 1. Встановлення цілей бюджетної програми Для початку мають бути чітко визначені і розмежовані між різними бюджетними програмами окремі види діяльності, виконувані головними розпорядниками. Програми являють собою сукупність окремих стандартних напрямів діяльності, спрямованих на надання тієї чи іншої послуги. Наприклад, такі чотири види діяльності як перебруківка, дрібний ремонт вулиць, водоізолювання інженерних мереж, ремонт узбіч є програмою, яка може мати назву "Утриманням шляхів". Як правило, програми визначаються самими головними розпорядниками, відповідальними за виконання програм, і, зазвичай, ці програми відображають його організаційну структуру. З одного боку, кількість програм не може бути надто маленька, адже в такому разі покривається лише незначна частка послуг відомства або збирається недостатня інформація. З іншого боку, вона не повинна бути занадто велика, в такому разі кожна вимагає дуже багато коштів та зусиль для звітування. Загалом, система оцінки результативності програм краще функціонує там, де вона призначена для збирання обмеженої, але важливої інформації про виконання основних бюджетних програм, що потребує серйозного нагляду й контролю з боку керівництва. Також потрібно з'ясувати, за яких умов можна стверджувати, що цілей програми досягнуто. Фактично, потрібно з'ясувати, яким чином у майбутньому перевірити, що завдання програми виконані. Як правило, це робиться по закінченню певного терміну і вимірюється найчастіше у кількісному виразі (в тому числі у відсотках). Наприклад, для програм охорони здоров'я це може означати зменшення на 2,5 відсотків захворюваності на туберкульоз у порівнянні з минулим роком. Трапляються випадки, коли показники якості, які вважаються найбільш вагомими у процесі оцінки програми, оскільки вони показують кінцевий результат, не можна розрахувати. Це стосується в основному програм Міністерства Культури та мистецтва, оскільки дуже важко вимірити користь,



яку отримує суспільство від впровадження культурних програм. В даному випадку достатньо буде розрахувати показники затрат, продукту та ефективності. Наприклад, у разі недостатніх ресурсів, заплановані затрати можуть мати дуже велику вагу.

Етап 2. Встановлення об'єктів оцінки. Визначення того, що саме оцінювати у програмі, є дуже важливим етапом. Можна оцінювати ступінь ефективності її функціонування, виходячи лише із інформації про те, чого програма має досягти. В ідеалі починати треба з чіткого визначення мети програми, яка оцінюється, тому що часто у визначенні мети вже закладається показник якості. Якщо мету ще не сформульовано, тоді можна почати з опису програми. Наприклад, можна застосувати такий критерій для оцінки надання послуг громадського транспорту: основною їх метою є безпечні, надійні, зручні і комфортабельні транспортні послуги за мінімальну ціну для громадян, включаючи пільгові категорії населення (забезпечення 85% населення транспортними послугами за мінімальну ціну).

Етап 3. Визначення показників затрат, продукту, ефективності, якості. Показники затрат відображають структуру ресурсів, використаних для виконання програми; їх визначають кількістю людино-годин або еквівалентами повної зайнятості, тобто натуральними (не грошовими) показниками. Віддача, як правило, вимірюється у показниках продукту або кількості послуг, наданих споживачам. Більшість фахівців радять враховувати також і одиницю продукції - кількісний показник кожної послуги (продукту/типу діяльності), виробленої програмою. Показники ефективності відповідають на питання "Наскільки добре надається послуга?" Ефективність є мірилом питомих витрат (у грошовому вимірі чи в людино-годинах). Показники якості відповідають на питання "Наскільки якісними є надані послуги?" Слід розуміти, що визначити логічно обґрунтовані та надійні показники якості для всіх програм неможливо. Наприклад, в закладах охорони здоров'я показники затрат складатимуться із кількості ліжок, медичного обладнання тощо. Показники продукту включатимуть кількість госпіталізованих, кількість пролікованих хворих тощо.

Показники ефективності включатимуть середньодобові витрати на медикаменти, харчування, кількість пацієнтів на одного лікаря тощо, а показники якості (які є найскладнішим типом показників) включатимуть зниження рівня захворюваності.

Етап 4. Поточний контроль За виконанням кожної запланованої програми та досягненням мети має бути встановлений постійний контроль. Поточний контроль забезпечує отримання інформації, яка необхідна для прийняття рішень щодо того, чи досягнуто поставленої мети чи ні. Систематичний і періодичний контроль забезпечує моніторинг програми і можливість коригувати її у процесі виконання. Поточний контроль може здійснюватися керівниками, відповідальними за виконання бюджетних програм, і проводиться щопівроку, щоквартально або щомісяця. Наприклад, якщо контролюється ефективність роботи музею, зоопарку або іншої освітньо-розважальної установи, то інформація про кількість відвідувачів збирається щомісяця для того, щоб подивитись, чи існують які-небудь сезонні коливання, вивчити попит на подібні послуги і т.д. Збирання інформації повинно бути обґрунтованим і не переобтяжувати фінансові та кадрові можливості організації. Зазвичай, поточний контроль залежить від послуги, яка надається і мети поставленого завдання. Для більшості важливих послуг (програм) система щомісячного збирання даних і звітування була б непоганим способом узагальнення Показників затрат, продукту, ефективності та якості.

Етап 5. Звітування про виконання кошторису програми Звітування про виконання кошторису програми узагальнює всі показники і порівнює фактичні результати з поставленими раніше завданнями. Крім порівнянь із плановими цифрами звіти можуть включати порівняння з: 1. попереднім періодом; 2. подібними програмами в інших відомствах; 3. спеціально розробленими стандартами та нормами; 4. витратами у державному та приватному секторах, а також результатами, досягнутими подібними організаціями. Форми звітування значною мірою залежатимуть від обставин. В ідеалі вони мають зводитися до подання у зручній та доступній формі таких даних: 1. назва програми,

організаційна підвідомчість і виклад мети діяльності; 2.показники затрат, продукту, ефективності і якості, і завдання, для досягнення яких вони застосовуються, напрямки діяльності програми; 3.стислий огляд додаткової пояснювальної інформації. Інформація має бути викладена у такий спосіб, щоб полегшити сприйняття порівнянь. Дуже часто форми звітування і поточного контролю можуть співпадати.

Етап 6. Аналіз і подальші заходи Хоча багато хто може не вважати цей етап складовою частиною системи оцінки результативності програм, логічним її завершенням є аналіз і подальші заходи, що з нього випливають. Добре побудована система оцінка результативності програм дасть можливість її виконавцям виявити як слабкі сторони програми і спрогнозувати негативний вплив на неї зовнішніх чинників, так і визначити її сильні сторони і можливості, які вона відкриває [70]. Таким чином, визначення сильних і слабких сторін дасть керівникові (а також іншим виконавцям) можливість для організаційного вдосконалення і буде спонукати до вжиття необхідних заходів.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для прийняття управлінських рішень, зокрема: внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду; внесення відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди; внесення пропозицій, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм, у випадку невикористання коштів або неефективного використання коштів.

В умовах інтеграції України до Європейського союзу питання подальшого запровадження та удосконалення програмно-цільового методу планування видатків набуває надзвичайної актуальності оскільки однією з вимог як до країн – членів ЄС, так і до кандидатів до вступу до ЄС є забезпечення підготовки бюджету орієнтованого на результат на довго- та середньостроковий період.

Подальший розвиток концепції програмно-цільового бюджетування і, відповідно, ефективності бюджетних витрат привело до розмежування понять

прямих результатів (output) і кінцевих результатів (outcome) діяльності міністерств. Під прямими результатами зазвичай розуміють обсяг наданих державою товарів і послуг - "випуск". Досягнення кінцевих результатів (outcomes) є метою державної політики, а виробництво державними організаціями робіт, товарів і послуг (outputs) - її інструментом. Поділ результатів на прямі й кінцеві додає нового змісту показникам соціальної та економічної ефективності, дає змогу їх вимірювати шляхом співставлення із запланованими показниками. Становлення та розвиток програмно-цільового методу у бюджетному процесі супроводжувалися структурними перетвореннями механізму фінансово-бюджетної політики країни. Поступово відбувалось запровадження основних складових цього методу, їх адаптація до особливостей розвитку бюджетної системи країни. Разом з цим, доцільним є подальший розвиток програмно-цільового методу, важливим є розширення переліку елементів методу такими складовими як моніторинг та оцінка ефективності виконання бюджетної програми, забезпечення прозорості інформації про бюджет, запровадження механізму середньострокового бюджетного планування.

## ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Метою запровадження ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Використання ПЦМ дозволяє забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Законодавчою підставою для запровадження ПЦМ як на державному, так і місцевому рівнях є нова редакція Бюджетного кодексу України, стаття 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі». На рівні місцевих бюджетів ПЦМ застосовується за рішенням відповідних місцевих рад.

До особливих складових ПЦМ належать: Бюджетні програми – 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.

Бюджетні програми визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів. Типові переліки бюджетних програм у розрізі галузей бюджетної сфери затверджені спільними наказами Міністерства фінансів України та галузевих міністерств.

Відповідальні виконавці – визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання

бюджетних коштів протягом усього терміну реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Паспорти бюджетних програм – це документи, що визначають мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет. Паспорти бюджетних програм розробляються головними розпорядниками коштів, які забезпечують своєчасність їх затвердження, відповідають за достовірність і повноту інформації, що в них міститься, та складають звіти про їх виконання.

Результативні показники, які використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми. Результативні показники включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

У вітчизняній практиці використовують чотири групи результативних показників, а саме: показники витрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми; показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо; показники ефективності – залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність); показники якості – є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення, та відображають послаблення негативних чи

посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Також важливими складовими ПЦМ, які дозволяють своєчасно попередити можливі проблеми, пов'язані з виконанням бюджету, та розробити заходи для покращення якості надання суспільних послуг й підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, є моніторинг та оцінка ефективності виконання бюджетних програм.

Моніторинг надає можливість на систематичній основі відслідковувати хід виконання програми, результати діяльності розпорядника бюджетних коштів, якість надання бюджетних послуг.

Дані, отримані у ході моніторингу, є основою для здійснення оцінки ефективності бюджетної програми, яка передбачає: аналіз відповідності поставлених завдань меті бюджетної програми; аналіз відповідності результативних показників поставленим завданням та меті бюджетної програми; визначення причини неефективного чи недостатньо ефективного виконання бюджетної програми; підготовку пропозицій щодо зміни напрямів спрямування бюджетних коштів з метою досягнення максимального ефекту від їх використання; аналіз доцільності реалізації бюджетної програми в наступних бюджетних періодах або її припинення.

Оцінка ефективності бюджетної програми є ефективним інструментом аналізу, який дозволяє: відійти від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ до практики, орієнтованої на забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами; покращити структуру бюджетної програми як у ході її реалізації (наприклад, уточнивши завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування програми на наступний бюджетний період; підвищити прозорість бюджетного процесу шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адаменко І.П. Система державного фінансового регулювання / І.П. Адаменко // Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету. – 2015. – Вип.24/1. – С. 110–114.
2. Базилевич В.Д. Державні фінанси: Навч. посібник/ В.Д.Базилевич, Л.О.Баластрик; За заг. ред. Базилевича В.Д.- 2-ге вид., допов. і перероб.- К: Атіка, 2004.- 368 с.
3. Боголіб Т. М. Бюджетна політика як інструмент макроекономічної стабільності / Т.М. Боголіб // Економічний часопис-XXI. – 2015. – № 3–4. – С. 84–87.
4. [Бондарук Т. Г.](#) Бюджетний менеджмент : Нац. акад. статистики, обліку та аудиту. Київ : Август Трейд, 2016. 891 с.
5. Бугай Т.В., Галюта А.А. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні. // Вісник ЖДТУ. – 2011. - № 3 (57). – С. 206 –210.
6. 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.
7. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004 – Т.4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М.Я. Азаров, Ф.О.Ярошенко, О.І. Амоша (кер. авт. кол.) та ін. – 2004. – 368 с. – Бібліогр.: с.360-364.
8. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень : Аврамченко К. В. та ін.; Ін-т суспіл.-екон. дослідж. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 110 с.
9. Бюджетна система : уклад.: Андрейків Т. Я., Оліярник В. В. Львів : Вид-во Львів. торг.-екон. ун-ту, 2016. 287 с.



10. Бюджетна система [І. І. Кичко та ін.] ; Чернігів. нац. технол. ун-т. - 2-ге вид., перероб. і допов. Чернігів ; Ніжин : Лук'яненко В. В. : Орхідея, 2016. 256 с.
11. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
12. Бюджетний менеджмент : навч.-метод. посіб. / В.О. Гордієнко, М.В. Тимошенко. – К.: Знання, 2010. – 188 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
13. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федоров, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864с.
14. Бюджетні установи: бухгалтерський облік, національні стандарти, оподаткування та звітність : Лемішовський В. І. та ін. ; Нац. ун-т "Львів. політехніка", Ін-т економіки і менеджменту, Аудит. фірма "Зах. аудит. група". Львів : Растр-7, 2016. 1023 с.
15. Вайс, Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
16. Ведунг Еверт. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульги – К.: Всеуuito, 2009. – С. 20.
17. [Возняк Г.В.](#) Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : монографія ; НАН України, ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України". Львів : ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України", 2016. 519 с.
18. Голикова Т.А. Основные направления реструктуризации бюджетного сектора и совершенствование бюджетного процесса // Финансы. – 2010. – № 2. – С. 9–6.
19. Дейкин А.И. Механизм федерального бюджета США. – М.: Наука, 1989.
20. Державне бюджетування в Україні: сутність та основні детермінанти : монографія / З. С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Знання України, 2016. 395 с.

21. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін. ; за аг. Ред.. А.А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. – 376 с.
22. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т.І. Єфименко, І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан та ін. – К.: НДФІ, 2010. – 320 с.
23. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю. Немеца: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – С. 421–423.
24. Дзюблюк О. В. Неконвенційні заходи монетарної політики: досвід федеральної резервної системи США. Журнал європейської економіки. 2017. Т. 16, № 3. С. 357–381
25. Димченко О.В. Формування бюджету за програмно-цільовим методом як крок до підвищення ефективності функціонування підприємств ЖКГ // [Електронний ресурс].
26. Дроздовська О.С. Теоретичні засади бюджетного устрою України // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 23–29.
27. 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.
28. Дьяченко Я.Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів. // Фінанси України. – 2010. - № 2. – С. 13-26.
29. 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.
30. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – Вип. 4. – 2007. – С. 14–23.
31. Запатріна І.В. Моделі ідентифікації макроекономічних дисбалансів в Україні: монографія / за ред. М.І. Скрипниченко – НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. – К., - 2015 – 544 с.

32. Зінченко М. А. Фінансові потоки місцевих бюджетів України: теорія та практика управління: монографія ; Одес. нац. екон. ун-т. - Одеса : Кримполіграфпапір, 2016. 258 с.
33. Зоді Р. Бюджетування результативності / Ричард Ю. Зоді, Скот М. Лоуренс, Дональд П. Лейсі [та ін.]. – К. : Інститут державного управління, Політехнічний інститут і Університет штату Вірджинія Блексбер, 1987. – С. 147.
34. Золотарев С. Н. Зарубежный опыт бюджетирования как метода финансового планирования // Финансы. – 2009. – № 1. – С. 69–70.
35. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: Сіденко В. Р., Скрипниченко В. Р., Пономаренко В. С., Чугунов І. Я. та ін.; за ред. В.Р.Сіденка. Київ: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2017. 648 с.
36. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн / М. І. Карлін. – К. : Кондор, 2004. – 384 с.
37. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент. Навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
38. [Коляда Т. А.](#) Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 395 с.
39. Комаров И. Федеральные целевые программы: опыт разработки и реализации // Экономист. – 1998. – № 1. – С. 25–31.
40. Комков Н.И. Модели программно-целевого управления. – М.: Наука. – 1981. – 269 с.
41. Комков Н.И. Организационно-экономический механизм управления научно-техническими программами и целевыми проектами // Экономика и математические методы. – 1991. – Т. 27. – № 3. – С. 528–541.
42. Кононенко П.І. Стратегічне програмно-цільове управління виробничо-господарчою системою. – М: Дашкова К, 2009. – 272 с.

43. Крылов Г. З. Федеральная помощь провинциям и землям в Канаде // Финансы. – 2001. – № 1. – С. 62–64.
44. Кульчицкий М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчицкий, Д. Ванькович, М. Заплатинський // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 352–357.
45. Кульчицкий М.І., Перун З.В. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. // Фінанси України Фінанси України. – 205. – № 2. – с.78-83.
46. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и российские перспективы // Финансы. – 2010. – № 3. – С. 9–14.
47. Левицька С.О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2010. – № 6. – С. 33–37.
48. Лисяк Л.В., Ватченко О.Б., Ватченко Б.С. Оцінка майнового потенціалу регіону – інструмент формування доходів місцевих бюджетів України: теорія і практика : монографія. – Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. – 168 с.
49. Лужков Ю.М. Главное условие процветания России – научная обоснованность управленческих решений // Управление персоналом. – 2001. – №2. – С. 11–15.
50. Лук'яненко І.Г. Особливості прогнозування та управління бюджетним дефіцитом в країнах з трансформаційною економікою / І.Г. Лук'яненко // Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету імені Григорія Сковороди. – 2015. – Вип.25/1. – С. 179–185.
51. Лук'яненко І.Г. Прикладні аспекти прогнозування розвитку складних соціально-економічних систем: монографія / За ред. О. І. Черняка, П.В.Захарченка. – Бердянськ: Видавець Ткачук О.В. – 2015. – 384 с. – Розділ 1.7. Вплив ефективності інноваційної діяльності підприємств на економічний розвиток. – С. 86–99.

52. Лук'яненко І.Г. Фінансово-економічні проблеми стабільного розвитку економіки України / Під ред. А.Ф.Головчука, О.О. Непочатенко. – Ч. 1. – Умань: ВПЦ „Візаві”, 2010. – С. 9–17.
53. 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.
54. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики. // фінанси України. – 2009. – № 12. – с. 13-19.
55. Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах посилення євроінтеграційних процесів. Бізнес-Інформ. 2017. № 11. С. 323–327
56. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки. Бізнес-Інформ. 2017. № 9. С. 58–62.
57. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2017. № 1(90). С.74–82.
58. Макогон В. Д. Бюджетне прогнозування як інструмент державного регулювання економічних процесів. Бізнес-Інформ. 2017. № 10. – С. 314–318.
59. Макогон В.Д. Бюджетна політика в механізмі управління державними фінансами / В.Д. Макогон // Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету імені Григорія Сковороди. – 2015. – Вип.26/1. – С. 207–211.
60. Малярчук І.А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм / Стратегічна панорама. – 2010. – № 3.
61. Маркович Г. Б. Моніторинг та оцінка результативності бюджетних програм при складанні та виконанні місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом / Г. Б. Маркович // Вісник Тернопільського національного університету. – 2011. – № 1. – С. 12–22.

- 62.Маркович Г. Б. Передумови, переваги та інструменти запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / Г. Б. Маркович // Наукові праці НДФІ. – 2010. – Вип. 3. – С. 40–49.
- 63.Маркс К. Капитал. Т. 1. – М., 1960. – (Соч. 2-е изд.) / К. Маркс, Ф. Энгельс; Т. 23). – С. 404.
- 64.Мельник О.Г. Методи бюджетного планування // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 37–46.
- 65.Методические рекомендации по программно-целевому управлению решением проблем науки и техники //Приложение. Ч.2. М.: ЦЭМИ АН СССР. – 1981. – 318 с.
- 66.Методичні рекомендації щодо контролю обґрунтованості та правильності планування видатків на утримання бюджетних установ: Київський національний економічний університет. – К.: КНЕУ, 2003. – 58 с.
- 67.Методологія управління бюджетними програмами : С. Д. Бушуєв та ін. ; за ред. С. Д. Бушуєва, С. В. Цюцюри ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури. Київ : КНУБА, 2016. 195 с.
- 68.Міжнародний досвід сереньострокового бюджетного планування: уроки для України [Текст] / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот. М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 31 с.
- 69.Міжнародний досвід формування основних напрямів бюджетної політики [Текст] / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот.: Д. Серебрянська, М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 27 с.
- 70.О некоторых проблемах формирования и реализации федеральных целевых программ (отдельные иллюстрации и комментарии). – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2009.
71. [Онищенко С. В.](#) Бюджетна безпека України: сутність, загрози та шляхи забезпечення. Монографія. Київ : Знання України, 2017. 403 с.

72. Особливості формування бюджету за ПЦМ: роль показників виконання в бюджетному процесі. [Електроний ресурс] – Режим доступу: [www.sefr.kiev.ua](http://www.sefr.kiev.ua).
73. Остріщенко Ю. В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 2. – С. 84–91.
74. Оцінювання державних політик та програм: Посібн. Для виклад. з осв.-проф. прог. підгот. магістрів держ. упр./ Т. Англєрид, А. Андерсен, І. Артим та ін. – К.: Всеуито, 2009. – С. 28.
75. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку / А.В.Павелко, І.Я.Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2015. –№ 2 (100). – С. 64–73.
76. Пантелєєв В. П. Бюджетна система : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. 377 с.
77. Пасічний М.Д. Інституційні засади розвитку фінансового регулювання економіки / М.Д. Пасічний // Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету імені Григорія Сковороди. – 2015. – Вип.27/1. – С. 137-143.
78. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд.». – 2005. – 642 с.
79. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2002. – 495 с.
80. Пода В. Лучше никогда, чем так поздно. Принятый закон «О государственных программах» уже не актуален // Контекст, 19 марта 2010 г. (<http://www.context-ua.com/articles/macroeconomy/49279.html>)
81. Полозенко Д. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 9-14.
82. Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление. М.: Советское радио. – 1976. – 440 с.

83. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / ІБСЕД, проект «Реформа місцевих бюджетів», USAID. – Київ, 2007. – 324 с.
84. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 №604.
85. Про державні цільові програми : Закон України // Урядовий кур'єр. 2010. – 21 квітня (№ 75).
86. Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі: наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 №574.
87. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 2 серпня 2010 року № 805. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation>.
88. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228.
89. Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
90. Про результативні показники бюджетної програми : наказ Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3643.
91. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1793.
92. Проблемы программно-целевого планирования и управления / под ред. Г.С. Поспелова. – М. : Наука, 1981. – 460 с.



93. Програмно-цільовий метод формування бюджету / Проект підтримки економічної та фіскальної реформи. – К.: УНІСЕРВ, 2002.- 131 с.
94. Прокофьев С.Е., Горбунов В.В. Шведский опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России // Финансы. – 2010. – № 5. – С. 55–57.
95. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2016 рік: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54761](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54761)
96. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2017 рік: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59706](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59706)
97. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62047](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047)
98. Реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах: монографія / колектив авторів [заг. Редакція Ф.О. Ярошенка]. – К.: Міністерство фінансів України, 2010. – 544 с.
99. Рожкова Л. В. Програмно-цільове планування показників бюджету / Л. В. Рожкова // Вісник податкової служби. – 2008. – № 41. – С. 48-50.
100. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. Луніна І. О. та ін. ; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної ; НАН України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". Київ : [б. в.], 2016. 69 с.
101. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 р. № 385-р «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
102. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р. № 314-р «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>
103. Самуельсон П. Макроекономіка / П. Самуельсон, В. Нордгауз; пер. з англ.– К.: Основи, 1995. – 544 с.

104. Симачев Ю. В., Соколов А. А., Горст М. Ю. Федеральные целевые программы как инструмент реализации промышленной политики (Доклад). – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2002. [http://www.opes.ru/library/article.asp?d\\_no=3924&c\\_no=73&c1\\_no=](http://www.opes.ru/library/article.asp?d_no=3924&c_no=73&c1_no=)
105. Соменков А. Д. Бюджетный контроль в зарубежных странах. – Элиста: АПП Джангар, 1999. – 832 с.
106. [Станкус Т.](#) Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів : Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, Swiss resource Centre and consultancies for development Skat. Харків : Фактор, 2017. 126 с.
107. Стефанов Н. Мультипликационный подход и эффективность. – М., 1980. – С. 33.
108. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2010-2010 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / Авт. кол.: А.С.Гальчинський, В.М. Геєць 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, 2010. – 416 с.
109. Тамбовцев В.Л., Фонотов А.Г. Целевые комплексные программы. – М.: Знание, 1982. – 64 с.
110. Тарасюк М. В., Малярчук О. В. Сучасний стан реалізації інноваційної політики України та її фінансове забезпечення. Економіка та держава. 2017. № 1. С.19–24.
111. Типовая методика определения экономической эффективности капитальных вложений (Госплан СССР, Госстрой СССР, АН СССР) // Экономическая газета. – 1969. – № 39.
112. Титарчук І. М. Бюджетний менеджмент : Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ : Компринт, 2016. 331 с.
113. Токарева К. О. Структура бюджета: фінансово-правовий аналіз : монографія ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 183 с.

114. Тропіна В.Б. Фінансові аспекти нової регіональної політики держави / В.Б. Тропіна, І.П. Адаменко // Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету імені Григорія Сковороди. – 2015. – Вип.26/2. – С. 392–397.
115. Управління державним бюджетом України: підручник / колектив авторів [заг. Редакція М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, 2010. – 816 с.
116. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // Фінанси України. – 2008. - №1. – С. 3–23.
117. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України: Начальний посібник. – К.: Кондор, 2008. – 440 с.
118. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку : монографія / за ред. І. Я. Чугунова. – К. : ДННУ «Академія фінансового управління», 2009. – 848 с.
119. 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.
120. Чугунов І. Я., Остріщенко Ю. В. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов, Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 3. – С. 3–11.
121. Чугунов І.Я. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // Фінанси України . – 2004. – № 9. – С. 37-44.
122. Чугунов І.Я., Козарезенко Л.В. Державне фінансове регулювання розвитку людського потенціалу. Вісник КНТЕУ. 2017. № 3. С. 116–132.
123. 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.

124. Щербина І. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / І. Щербина, Т. Бабіч, С. Козейчук [та ін.] ; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» : матеріали тренінгів. – К. : RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
125. Януль І.Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 19-21.
126. Яременко Ю.В. Теория и методология исследования многоуровневой экономики // Избранные труды в трех книгах. Кн. 1. – М.: Наука. – 1997.
127. Ярошевич Н. Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, Ю. А. Обшта // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С. 270–275.
128. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 71–75.
129. Mcgee W. R. The Philosophy of Taxation and Public Finance / W. R. Mcgee. – Springer Verlag, 2003. 394 p.
130. Muzellec R. Finances Publiques / R. Muzellec ; Sirey, Coll. Intégral Concours. 14ème éd. 2006. 714 p.
131. Tanzi V., Scmiknecht L. Public Finances and Economic Growth in European Countries. *Fostering Economic Growth in Europe. Conference volume of the 31st Economics Conference of the Oestereichische Nationalbank*. Vienna, 2003. P. 178–196.
132. Terrien G., Reynaud P., Reynaud Y. Finances publiques categories A et B. Edition 2009 cours, entrainement: Foucher, Coll. Concours Fonction publique, 2008. 384 p.
133. Winston C. Evans, Jack Matzer, Kay Cecil Spearman, David W. Tees. Accounting as a Management Tool. *LGFM. Book 2*. Bratislava, 2000. 104 p.

# ДОДАТКИ

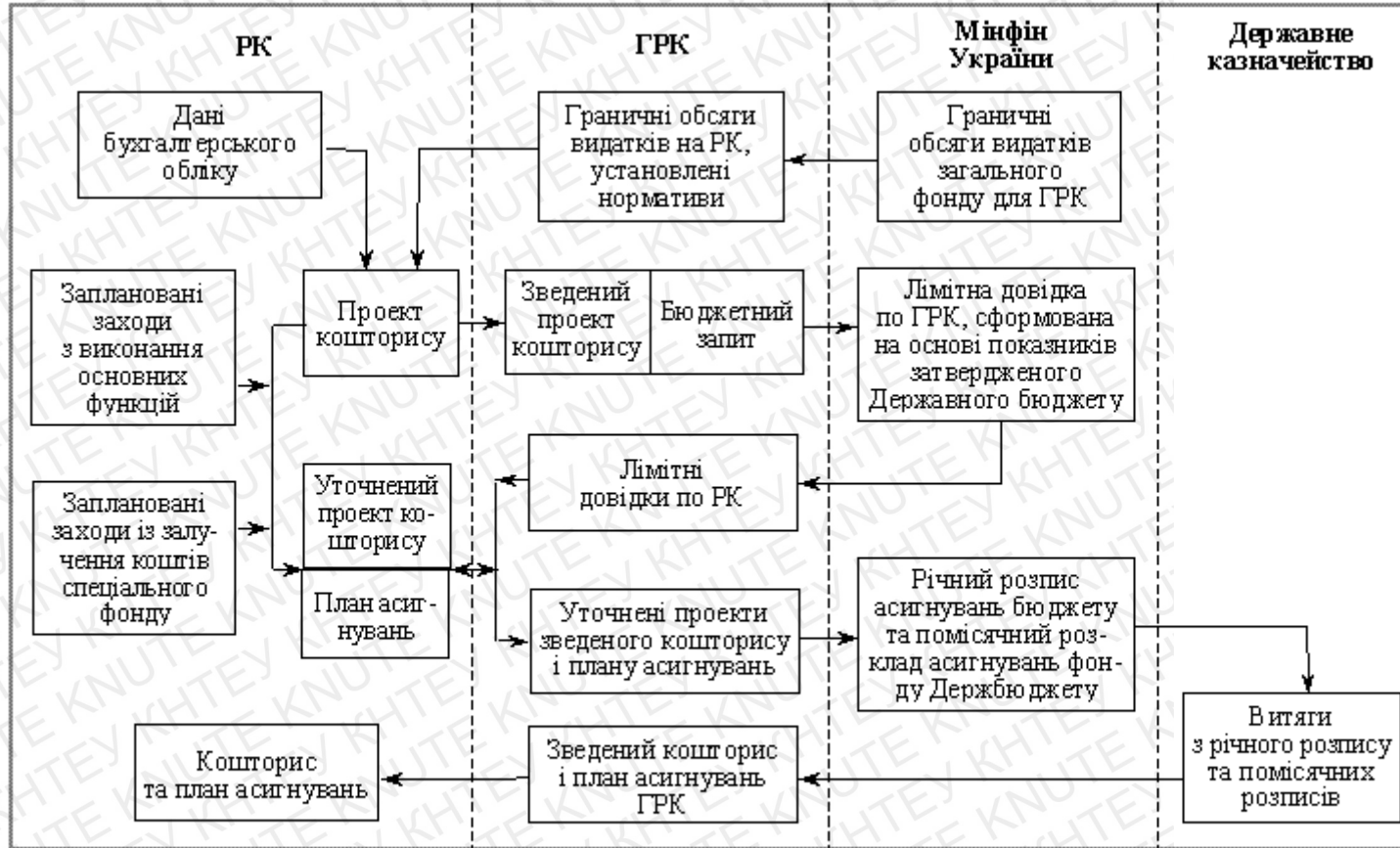
## Додаток А

Таблиця А .1

Структура коду програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів

1	2	3	4	Пояснення
XX	XXX	X	X	
XX	0	000	0	<b>Головний розпорядник</b>
				код нової відомчої класифікації видатків місцевих бюджетів
XX	X	000	0	<b>Відповідальний виконавець у системі головного розпорядника</b>
				якщо відповідальним виконавцем є безпосередньо структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника – такою частиною коду є цифра «1» ( <i>щодо всіх інших відповідальних виконавців, використовуються цифри від 2 до 9</i> )
XX	X	XXX	0	<b>Номер бюджетної програми</b>
				відповідно до кодифікатора нумерації типових переліків бюджетних програм
XX	XXX	X	X	<b>Ознака коштів</b>
				(для відстеження цільових коштів, коштів резервного фонду тощо)
XX	XXX	X	1	для відстеження усіх бюджетних програм із резервного фонду сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «1»
XX	XXX	X	2	для відстеження усіх бюджетних програм, що виконуються за рахунок коштів соціальних субвенцій, сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «2»
XX	XXX	X	3	для відстеження усіх бюджетних програм, що виконуються за рахунок коштів інвестиційних субвенцій, сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «3»
XX	XXX	X	4	для відстеження усіх бюджетних програм, що виконуються за рахунок коштів субвенцій на соціально-економічний розвиток, сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «4»
XX	XXX	X	5	для відстеження усіх бюджетних програм, що виконуються за рахунок коштів інших субвенцій, сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «5»
XX	XXX	X	6	для відстеження усіх бюджетних програм щодо реалізації інституційних та інвестиційних проектів (МФО, іноземні державні установи тощо) сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «6»
XX	XXX	X	0	для відстеження усіх інших бюджетних програм сьомій цифрі коду таких програм присвоюється номер «0»

## Додаток Б



..... Рух інформації у процесі проектування, розгляду та затвердження кошторисів розпорядників коштів

Рис.Б.1.

## Додаток В

**РОЗПОДІЛ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ЗА ГАЛУЗЕВОЮ ОЗНАКОЮ**      Таблиця 1

ГАЛУЗІ БЮДЖЕТНИХ ПОСЛУГ	ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ПРОГРАМ	РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ			
		ЗАТРАТ	ПРОДУКТУ	ЕФЕКТИВНОСТІ	ЯКОСТІ
Освіта	27	279	141	77	37
Охорона здоров'я	27	214	64	70	57
Соціальний захист та соціальне забезпечення	43	291	89	85	79
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	8	49	10	9	14
Фізична культура і спорт	12	142	50	26	41
Культура	13	312	120	115	45
Державне управління	8	46	5	18	15
Разом	138	1333	479	400	288



## Додаток Д

РОЗПОДІЛ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ЗА ГАЛУЗЕВОЮ ОЗНАКОЮ  
ВІДПОВІДНО ДО ДІЮЧИХ ТИПОВИХ ПЕРЕЛІКІВ ТА ОЧІКУВАНИХ ЗМІН

Таблиця 2

ГАЛУЗІ БЮДЖЕТНИХ ПОСЛУГ	ДІЮЧІ ТИПОВІ ПЕРЕЛІКИ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ		ОЧІКУВАНІ ЗМІНИ	
	ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ПРОГРАМ	ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ	ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ПІДПРОГРАМ ТА ПРОГРАМ ()	ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ
Освіта	27	534	9 (27)	54
Охорона здоров'я	27	405	8 (27)	48
Соціальний захист та соціальне забезпечення	43	544	12 (43)	72
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	8	82	2 (8)	12
Фізична культура і спорт	12	259	4 (12)	24
Культура	13	592	5 (13)	30
Державне управління	8	84	2 (8)	12
Разом	138	2500	42 (138)	252

Джерело: складено автором за наказами Міністерства фінансів України та профільних міністерств

## Додаток Е

Таблиця Е.1

Динаміка показників Зведеного бюджету України, млн.грн.

	<i>Доходи</i>			<i>Видатки</i>			<i>Кредитування</i>		
	за період з початку року, млн. грн.	у % до ВВП (СНР' 1993)	у % до ВВП (СНР' 2008)	за період з початку року, млн. грн.	у % до ВВП (СНР' 1993)	у % до ВВП (СНР' 2008)	за період з початку року, млн. грн.	у % до ВВП (СНР' 1993)	у % до ВВП (СНР' 2008)
2001	54 934,6	26,90	26,01	55 528,0	27,19	26,29	х	х	х
2002	61 954,3	27,44	26,46	60 318,9	26,71	25,76	х	х	х
2003	75 285,8	28,16	27,14	75 792,5	28,35	27,33	х	х	х
2004	91 529,4	26,52	25,60	101 415,5	29,39	28,36	1 122,9	0,33	0,31
2005	134 183,2	30,40	29,34	141 698,8	32,10	30,98	290,7	0,07	0,06
2006	171 811,5	31,57	30,41	175 284,3	32,21	31,02	227,9	0,04	0,04
2007	219 936,5	30,52	29,28	226 054,4	31,36	30,10	1 583,9	0,22	0,21
2008	297 893,0	31,42	30,07	309 203,7	32,61	31,21	2 813,8	0,30	0,28
2009	272 967,0	29,89	28,82	307 399,4	33,66	32,46	2 825,8	0,31	0,30
2010	314 506,3	29,05	28,07	377 842,8	34,90	33,72	1 348,4	0,12	0,12
2011	398 553,6	30,61	29,54	416 853,6	32,01	30,90	4 757,9	0,37	0,35
2012	445 525,3	31,57	30,53	492 454,7	34,90	33,75	3 856,3	0,27	0,26
2013	442 788,7	30,43	29,08	505 843,8	34,77	33,22	535,2	0,04	0,04
2014	456 067,3	-	28,74	523 125,7	-	32,96	4 972,1	-	0,31
2015	652 031,0	-	32,79	679 871,4	-	34,19	3 057,8	-	0,15
2016	782859,5	-	32,85	835832,1	-	35,07	1 841,3	-	0,08
2017	1 016 969,5	-	34,09	1 056 973,1	-	35,43	2 122,2	-	0,08