

ників, сприяння їхнім експортним програмам та захисту інтересів національного бізнесу за кордоном.

Список літератури

1. Седляр, Ю. О. Теоретичні засади стратегічного партнерства [Текст] / Ю. О. Седляр // Наукові праці. Сер. Політологія. – 2009. – Вип. 12, т. 25. – С. 155–160.

2. Артеменко, В. А. Концептуальні засади стратегічного інтересу в асиметричних відносинах [Текст] / В. А. Артеменко // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. пр. – К.: Київський нац. ун-т. ім. Т. Шевченка, Інс-т міжнар. відносин, 2009. – Вип. 43, ч. II. – С. 20–22.

3. Бойцун, Н. С. Цілі та завдання ТЕМ у складі Посольства України в Сполучених Штатах Америки на 2008 рік [Текст] / Н. С. Бойцун // Київські відомості. – 2008. – 30 березня. – С. 2.

4. Пацера, М. Л. «Современные США» : энциклопедический справочник [Текст] / М. Л. Пацера. — М. : Политиздат, 2008. – С. 50–54.

Отримано 31.03.2010. ХДУХТ, Харків.

© Н.М. Штангей, В.Ю. Аксьонова, 2010.

УДК 336.131

І.Ю. Потеряйло, канд. екон. наук (КНТЕУ, Київ)

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Розглянуто наукові підходи до сутності програмно-цільового методу та його особливостей у бюджетному процесі України.

Рассмотрены научные подходы к сущности программно-целевого метода и его особенностям в бюджетном процессе Украины.

In the article scientific approaches to the essence of program-performance method and his features in the budgetary process of Ukraine are considered.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На шляху європейської інтеграції актуальним для України є реформування фінансової сфери і гармонізація чинного законодавства відповідно до міжнародних стандартів, оскільки національна економіка характеризується низьким рівнем ефективності соціально-економічної політики, відсутністю дієвих механізмів управління бюджетними коштами, недосконалістю діючого законодавства з питань здійснення бюджетних видатків.

Запровадження сучасних технологій у галузі державного управління дозволяє підвищити ефективність соціально-економічної політики держави шляхом оптимізації структури бюджетних видатків. Од-

ним з методів, апробованих у світовій практиці, який забезпечує узгодження бюджетних видатків із пріоритетами державної політики, є програмно-цільовий метод (ПЦМ). Упровадження ПЦМ є важливою складовою бюджетної реформи в Україні, що потребує проведення досліджень його сутності та особливостей в бюджетному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку й удосконалення методів бюджетного управління в цілому та програмно-цільового методу зокрема висвітлено у працях українських вчених Т.С. Бабич, Т.І. Єфименко, М.І. Кульчицького, В.Д. Лагутіна, Л.О. Омелянович, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічника, З.В. Перуна, Н.І. Рубан, І.Б. Стефанюка, В.М. Федосова, Н.Ф. Четової, І.Я. Чугунова та ін.

Відомі праці з даної тематики зарубіжних вчених: О.І. Андрєєвої, М.П. Афанасьєва, В. Гамукіна, А.В. Кіреєвої, Т.М. Ковальової, І.В. Кривоґова, А.М. Лаврова, О.Г. Лобко, Ф. Мошера, А. Премчанда, Б.А. Райзберґа та ін.

Мета та завдання статті – дослідження наукових підходів до визначення сутності програмно-цільового методу та визначення особливостей його застосування у бюджетному процесі України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність фінансової стабілізації як основи сталого соціально-економічного розвитку країни зумовлює потребу в якісному реформуванні вітчизняної економіки в цілому і бюджетної системи зокрема. Одна з головних цілей раціоналізації бюджетного процесу – підвищення ефективності державного управління перерозподілом фінансових ресурсів. Тому нагальною є потреба в запровадженні технологій та інструментів державного управління, що дозволяють посилити дієвість та ефективність державного сектора.

Бюджетування як управлінська технологія, що характеризується якісними перетвореннями у сфері бюджету й бюджетного менеджменту, почало застосовуватися в другій половині ХХ ст. у західних державах світу. У Сполучених Штатах Америки і багатьох країнах Європи було розроблено спеціальні технології, що поєднують аналіз, прийняття бюджетних рішень та управління бюджетним господарством держави, фінансами на державному і місцевому рівнях.

Сьогодні технологія бюджетування починає розвиватися і в Україні. Проте у вітчизняній науковій літературі бюджетування на макрорівні розглядається в працях окремих науковців – В.Л. Андрущенко, В.М. Федосова, Т.С. Бабич.

Зміст та особливості бюджетування на макрорівні розкрито у визначенні, пропонованому В.М. Федосовим та рядом вітчизняних

учених: "це сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм за допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату і упущених вигод" [1, с. 691]. Тобто бюджетування є процесом управління бюджетним господарством на основі врахування сукупності соціально-економічних чинників, які зумовлюють державні потреби й відповідні витрати коштів. Як управлінська фінансова технологія цей процес передбачає формування бюджетних видатків відповідно до чітко визначених довгострокових пріоритетів розвитку країни й державних фінансів. Основою цього є обґрунтовані розрахунки ефективності видатків бюджету і оперативне управління програмами задля досягнення поставлених цілей.

На сьогоднішній день найсучаснішою, найбільш прогресивною й ефективною формою бюджетування є програмно-цільове бюджетування, яке використовується в багатьох країнах світу [2, с. 10]. Це не просто нова технологія калькулювання витрат на різні види державної діяльності, а й система багатоаспектного аналітичного підходу до прийняття рішень щодо бюджету в державному секторі.

Застосовувана в українських та російських джерелах дефініція "програмно-цільове бюджетування" відповідає англійському поняттю "performance budgeting". Переклад цього терміна як "бюджетування, орієнтоване на результат" у більшій мірі відповідає суті поняття, при цьому в англійській літературі існують приклади використання терміна "results-oriented budget" у якості синоніму "performance budget".

Сьогодні в науковій літературі відсутнє єдине загальноприйняте трактування програмно-цільового бюджетування, що пояснюється комплексністю поняття, його "відкритістю", здатністю еволюціонувати.

Комплексність описуваного поняття демонструє визначення Ф.С. Мошера: "Для політолога і юриста програмно-цільове бюджетування означає подання й аналіз бюджетних заявок у такій формі, яка забезпечує найбільш ефективний вибір. Для чиновника це поняття означає, крім вищезазначеного, значну гнучкість і волю маневру, а також велику особисту відповідальність і вимогливість до підлеглих. Для міністерств і відомств воно може означати велику самостійність, гнучкість у прийнятті рішень і відповідальність за використання виділених їм фондів. Для бухгалтера програмно-цільове бюджетування асоціюється з обліком із нарахування, розподілом рахунків за поточними і

капітальними операціями, з відокремленим обліком оборотних коштів і використанням інших специфічних технологій обліку" [3].

Відкритість поняття програмно-цільового бюджетування означає, що сукупність елементів, які включається в неї, не є незмінною, а, навпаки, допускає багатоваріантність, різні способи встановлення зв'язку між державними фінансовими ресурсами і значущими для суспільства результатами.

У світовій практиці протягом другої половини минулого століття мало місце використання різних аналітично-управлінських технологій оптимізації бюджетів, що носять програмно-цільовий характер. Основними серед них були бюджетний процес на збалансованій основі, інкрементальне та декрементальне бюджетування, послідовно-постатейне бюджетування, система "планування – програмування – бюджетування", програмне бюджетування, бюджетування на нульовій основі [1, с. 703].

У вітчизняній практиці формування бюджетів традиційним є застосування постатейного методу, за якого видатки плануються на короткострокову перспективу – один рік, а основна увага зосереджується на видатках і адміністративних потребах, які зазвичай визначаються з використанням "норм" (видатки на виплату заробітної платні, оплату комунальних послуг, придбання матеріалів та ін.). Якщо розглядати всю сукупність закладів бюджетної сфери як певну систему, то виявляється, що традиційний метод планування забезпечує існування цієї системи заради неї самої, а не задля досягнення конкретних цілей. При цьому даний метод передбачає кошторисне фінансування бюджетних установ, що пов'язане з їх організаційно-правовим статусом.

Позитивною рисою бюджету, складеного за постатейним методом, є те, що він відносно простий для сприйняття й підготовки. Цей метод має спрощену систему ведення обліку і контролю та передбачає заходи щодо попередження нецільового використання бюджетних коштів. Але в умовах ринкових перетворень застосування постатейного методу в управлінні видатками бюджетів має низку недоліків, основними з яких, на нашу думку, є відсутність причинно-наслідкових зв'язків між видатками та цілями; орієнтованість на утримання мережі бюджетних установ; акцент не на управлінні, а на контролі за цільовим використанням коштів; планування строком на один рік, що стримує ефективне управління бюджетними видатками та узгодженість зі стратегічними пріоритетами.

Подолати зазначені недоліки можливо шляхом застосування програмно-цільового бюджетування, яке докорінно відрізняється від традиційного методу формування бюджетів та дозволяє встановлюва-

ти безпосередній взаємозв'язок між витраченими ресурсами і отриманими результатами. Як зазначалося, програмно-цільове бюджетування ґрунтується на раціональному управлінні коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем.

Бюджетування як управлінська технологія передбачає визначення цілі, яку необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацію про якість надання послуг та отриманий соціальний чи економічний ефект. При цьому горизонт бюджетного планування не обмежується одним роком, а визначається періодом, протягом якого можна досягти поставлених цілей.

Запровадження програмно-цільового бюджетування не вимагає цілковитої відмови від кошторисної основи бюджетного планування, оскільки остання за своїм змістом не суперечить концепції його застосування, а є лише певною процедурою здійснення видатків. У даному аспекті доцільно протиставляти програмно-цільове бюджетування і постатейний метод здійснення бюджетних видатків (останній ще називають функціональним): якщо перше є спеціально розробленим механізмом управління фінансовими ресурсами для досягнення суспільно-значущих цілей або вирішення пріоритетних проблем за обмежений період часу, то інший являє собою стандартизовані процедури здійснення видатків на постійно виконувані державою функції.

Сьогодні в Україні сфера запровадження програмно-цільового бюджетування обмежується тільки видатковою частиною бюджетів. Цей факт не є свідченням того, що дана технологія не стосується формування доходної частини. Якщо розглядати бюджетування як технологію управління, то "в широкому сенсі – це діяльність з систематизації фінансових потоків, які цього потребують, а у вузькому – безпосередньо бюджетне планування" [4, с. 13]. Отже, будь-які форми відокремлення джерел утворення коштів від напрямів їхнього використання призведуть до "половинчастості" процесу систематизації фінансових потоків, а отже, і до "половинчатості" бюджетування, яке в такому випадку втрачить своє призначення як інструмент управління фінансами. Таке розмежування призведе до трансформації самої технології, яка полягає саме в систематизації напрямів руху коштів – від джерела до цілі у разі реалізації розподільчої функції фінансів.

В основі програмно-цільового бюджетування лежить застосування програмно-цільового підходу. Даний підхід дозволяє вирішувати багатопланові проблеми сучасного суспільства в умовах множинності й суперечності цілей його розвитку з дотриманням вимог системності та комплексності [5, с. 48].

Існують різні точки зору на визначення сутності програмно-цільового підходу. Прихильники одного з напрямів звертають увагу на ознаки взаємоузгодження цілей (завдань) і оптимізації витрат часу та ресурсів. Головна особливість програмно-цільового підходу в даному випадку – раціональність розподілу ресурсів для максимально швидкого досягнення комплексу взаємопов'язаних цілей [6, с. 17]. Основою в даному випадку виступає наявність цілі.

Інша точка зору полягає у взаємоузгодженості програмно-цільового підходу з комплексом локалізованих у часі та просторі, несуперечливих конкретних заходів у сфері соціальної, структурно-інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, бюджетної, цінової, зовнішньоекономічної, аграрної, науково-технічної, інституціональної політики, орієнтованих на досягнення як якісно, так і кількісно визначених цілей соціально-економічного розвитку [7, с. 6].

У колишньому СРСР досвід застосування програмно-цільового підходу розпочався з 20-х років минулого століття під час розробки плану ГОЕЛРО (державний план електрифікації Росії). Більш широке застосування теорія програмно-цільового методу отримала в кінці 60-х років у міжгалузевому регулюванні. У рамках даного методу спочатку визначалися, в основному, проблеми планування науково-технічного прогресу, а згодом і планування народного господарства в цілому.

У праці Г.С. Поспелова була висловлена нова для радянської системи концепція планування "від потреб населення" [8]. Фактично основою даної концепції став традиційний для західного планування підхід, що отримав назву "needs approach" ("підхід за потребами"). У відповідності до концепції Г.С. Поспелова, задоволення потреб мало стати головною метою функціонування всього народногосподарського комплексу. Ця концепція та технології її реалізації кардинально відрізнялися від пануючої схеми планування "від можливостей галузей матеріального виробництва". Реалізація концепції передбачала домінування пріоритету видатків над доходами: спочатку оцінювалися видаткові потреби бюджету, а потім на базі проведених оцінок планувалися обсяги бюджетних доходів, які необхідно було отримати з метою покриття запланованих видатків. Реалізувати концепцію в запропонованому форматі на практиці в той час так і не вдалося.

Дана концепція і сьогодні має своїх прихильників. Зокрема, російські експерти, розглядаючи можливість планування "від потреб", зазначають: "Унікальний характер держави полягає в її праві застосовувати фізичний примус, покарання й заборони, у тому числі й з метою вилучення доходів. Ця особливість держави тягне за собою низку фундаментальних відмінностей в адмініструванні державних та прива-

тних фінансів, у тому числі й у бюджетному процесі. Зокрема, джерела її доходу у принципі обмежені лише політичними можливостями по збільшенню оподаткування. Таким чином, у разі фінансового планування вона може виходити зі своїх потреб, оскільки здатна в достатньо широких межах перекласти свої витрати на громадян. Більше того, через неринковий характер наданих послуг ніяких інших об'єктивних орієнтирів для неї просто немає. У дійсності це означає, що видатки державного бюджету мають первинний характер по відношенню до доходів" [9, с. 12].

Проте існує і інша точка зору. Так, російський науковець А.В. Кіреєва, досліджуючи дане питання, не погоджується з вищенаведеним: "Можливості для планування бюджетних доходів, особливо у бік їх збільшення, мають жорсткі обмеження. З огляду на те, що "планування від потреб" призводить до постійного зростання бюджетних видатків при обмежених можливостях держави з отримання доходів, застосування такого підходу значно знижує ступінь реалістичності перспективних планів і фактично позбавляє змісту всю систему планування" [10, с. 55].

Вітчизняні науковці Т.Л. Іванова, О.В. Шкурєнко вважають, що у сучасних умовах ідея Г.С. Поспєлова "від потреб населення" має стати домінуючою в концепції державного управління ринковою економікою: "Її необхідно інтерпретувати в моделі сукупного ринкового попиту та сукупної пропозиції в термінах макроекономічної рівноваги" [11, с. 57].

Ми частково погоджуємося з позицією Т.Л. Іванової, О.В. Шкурєнко стосовно того, що орієнтація на сукупний попит і його основні компоненти іманентно властива ринковому механізму, вона має бути взята на озброєння в парадигмі державного управління економікою і знайти втілення в реалізації цільових комплексних програм. Проте, на нашу думку, при здійсненні планування "від потреб населення" обов'язково має дотримуватися принцип пріоритетності потреб та наукової обґрунтованості видатків, оскільки метою програми національного розвитку країни має бути задоволення не всіх, а найбільш важливих для суспільства соціальних та економічних потреб.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу встановити, що хоча кожен з наведених підходів і має свої особливості, проте спільним для них є визначення сутності ПЦМ, яке полягає у встановленні взаємозв'язку між витраченими ресурсами та отриманими кінцевими результатами. Але оскільки для України актуальною залишається потреба в удосконаленні бюджетного процесу в умовах застосування середньострокового планування, то, на нашу думку, поняття "програмно-

цільовий метод" слід розглядати як метод управління видатками бюджету в середньостроковій перспективі, який спрямований на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Чітке розуміння сутності ПЦМ у процесі здійснення бюджетних видатків дасть можливість подолати завжди існуючу невідповідність між потребами суспільства в отриманні бюджетних послуг та реальними фінансовими можливостями державного бюджету.

Список літератури

1. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / В. Федосов. [та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. Федосов, В. М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії [Текст] / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
3. Mosher, Frederick C. Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army [Text] / Frederick C. Mosher. 80–81.: GAO/AIMD–97–46 Performance Budgeting./P.7–8.
4. Гамукин, В. Новації бюджетного процесу: бюджетування, орієнтоване на результат [Текст] / В. Гамукин // Вопросы экономики. – 2005. – № 2. – С. 4–22.
5. Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА–М, 2002. – 428 с.
6. Поспелов, Г.С. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. – М. : Советское радио, 1974. – 186 с.
7. Сутягин, В. Соотношения научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития [Текст] / В. Сутягин // Проблемы прогнозирования. – 1998. – № 1. – С. 5–9.
8. Проблемы программно-целевого планирования и управления [Текст] / под редакцией Г. С. Поспелова. – М. : Наука, 1981. – 404 с.
9. Внедрение среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс Российской Федерации [Текст] : [отчет, подготовленный Центром фискальной политики при поддержке Агентства Международного развития США]. – М. : Academia, 2003. – 56 с.
10. Киреева, А. В. Среднесрочное бюджетное планирование на современном этапе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Киреева Анастасия Викторовна. – М., 2005. – 218 с.
11. Иванова Т. Л. Аналіз основних принципів програмно-цільового підходу до вирішення регіональних проблем [Текст] / Т. Л. Иванова, О. В. Шкуренко // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. праць] У 2 ч. – Ч. 1. – Х. : ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – № 2 (28): – 388 с.

Отримано 31.03.2010. ХДУХТ, Харків.

© І.Ю. Потеряйло, 2010.