

**П.М. Боровик, канд. екон. наук, доцент**

**К.М. Мазур**

**Уманський національний університет садівництва**

## **ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ**

**Постановка проблеми.** Розрахунок показників бюджетів всіх рівнів зумовлює проблему обрання методів бюджетного планування, які зумовлюють, з одного боку, відбір джерел їх доходів, а з другого – напрямів фінансування їх витрат.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто відмітити, що проблеми бюджетного планування та вибору методів його здійснення не могли залишитись поза увагою науковців. Зокрема, саме цій проблематиці присвячені дослідження В. Федосова [4], С. Юрія [4; 15], Й. Бескида [2], О. Василика [6], К. Павлюк [10]. Узавши до уваги напрацювання перелічених вчених та публікації з цієї проблематики безлічі інших науковців, зазначимо, що проблеми бюджетного планування в Україні не лише остаточно не вирішилися, але й останнім часом суттєво загострилися. Саме це й зумовило проведення нашого дослідження, визначило його мету і завдання.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження перспективи використання в Україні програмно-цільового методу бюджетного планування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як відомо, бюджетне планування – це процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення її стабільного соціально-економічного розвитку [3, с. 84].

Зазначений процес передбачає використання різноманітних методів його здійснення, основними з яких є такі: коефіцієнтів, нормативний, балансовий, прямого розрахунку, екстраполяції, економічного аналізу та предметно-цільовий метод бюджетного планування (рис. 1).



**Рис. 1. Методи бюджетного планування [4, с. 93-94]**

При цьому сутність методу коефіцієнтів зводиться до порівняння показників за звітний та попередній періоди й розрахунку відповідних коефіцієнтів; нормативний метод передбачає застосування під час бюджетного планування різноманітних науково обґрунтованих норм і нормативів; балансовий метод полягає в збалансуванні доходної та видаткової частин бюджету; метод прямого рахунку полягає у здійсненні детальних планових розрахунків кожного елементу доходів чи видатків бюджету; метод економічного аналізу полягає в тому, що розраховується не загальна величина того чи іншого показника, а його зміна в плановому періоді під впливом певних факторів порівняно з базовим періодом; метод екстраполяції ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їх розвитку, а програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується під час формування бюджету на основі бюджетних програм [4, с. 93-107].

Всі вищеперелічені методи бюджетного планування широко застосовуються у світі. В той же час програмно-цільовий метод є порівняно новим як у світовій, так і у вітчизняній практиці розробки проектів бюджетів.

Програмно-цільовий метод формування бюджету вперше був використаний у Сполучених Штатах Америки в середині 60-х рр. з метою планування доходів і витрат не бюджету держави чи територіальної громади, а плану доходів і витрат автомобілебудівної компанії «Форд», яку на той час очолював Роберт Макнамара. Вперше його було застосовано на рівні держави тим самим Р. Макнамарою з метою розробки кошторису міністерства оборони США, яке він очолював дещо пізніше. Практика застосування цього методу свідчить про його переваги, порівняно з іншими методами, що використовуються в процесі розробки проектів бюджетів. Саме це сприяло використанню програмно-цільового методу бюджетного планування в світовій практиці [8, 9].

В Україні цей метод вперше було використано під час складання державного бюджету на 2002 р. Саме в цьому році ст. 10 Бюджетного

кодексу визначено порядок використання програмно-цільового методу під час формування бюджету, а розпорядженням Кабінету Міністрів України № 538-р від 14 вересня 2002 р. було схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу бюджетного планування [14].

Подальше поширення програмно-цільового методу зумовлене прийняттям Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р., в якому зазначено, що «державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [12].

З набранням чинності нового Бюджетного кодексу України розпочався новий етап у застосуванні програмно-цільового методу. Статтею 20 Бюджетного кодексу визначено відповідальних виконавців, порядок затвердження та використання коштів у межах бюджетних програм. Крім того, зазначено, що програмно-цільовий метод використовується не лише з метою складання бюджету на наступний бюджетний рік, але й для складання прогностичних розрахунків бюджетних показників на наступні два бюджетні періоди [5].

Варто відзначити, що в розвинутих країнах кожен бюджет є самостійним і незалежним від інших, при цьому бюджети муніципалітетів є незалежними від бюджетів адміністративних одиниць вищого рівня. На відміну від України, у світовій практиці категорія «зведений бюджет» не використовується [11].

Крім того, закономірним для більшості зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види: місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети), кожен з яких має власні джерела доходів.

У США програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується як на рівні державного бюджету, так і на рівні бюджетів штатів і територій [8, с. 148-149]. Практика бюджетного планування з використанням програмно-цільового методу у США є більш тривалою, ніж у інших країнах світу. У той же час більш прийнятним для України є застосування цього методу бюджетного планування у Великобританії.

Дослідження передумов та порядку його використання у Великобританії дає змогу виокремити основні особливості його використання в цій країні, які зводяться до такого:

- тактичні бюджетні завдання впливають з основних пріоритетних напрямів бюджетної політики держави та спрямовані на їх реалізацію;
- стратегія бюджетного менеджменту та розмір видатків бюджетів

визначається необхідністю виконання функцій держави на багаторічний період (саме ці показники – «контрольні суми» – є основою для перегляду бюджетних зобов'язань на два наступні фінансові роки та прогнозування бюджетних видатків на третій рік);

– метою бюджетного менеджменту є отримання кінцевих соціально важливих результатів [8, с. 149-150].

Крім того, бюджетна практика Великобританії свідчить, що неодмінною передумовою запровадження програмно-цільового бюджетування в цій країні є посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності бюджетних видатків завдяки їх довгостроковому плануванню [8, с. 150].

В Україні поетапне запровадження програмно-цільового методу бюджетного планування передбачене Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Відповідно до положень зазначеної Програми з 2014 р. ПЦМ повинен використовуватись під час складання проектів як державного, так і всіх місцевих бюджетів в Україні [11].

Поряд із цим на сучасному етапі розвитку фінансових відносин в Україні більшість місцевих бюджетів є залежними від бюджетних трансфертів з державної казни, що суттєво перешкоджає поширенню програмно-цільового методу бюджетного планування (таблиця).

Як свідчать дані таблиці, міжбюджетні трансферти формують близько половини доходів місцевих бюджетів Васильківського району Київщини, Київської області та в цілому України.

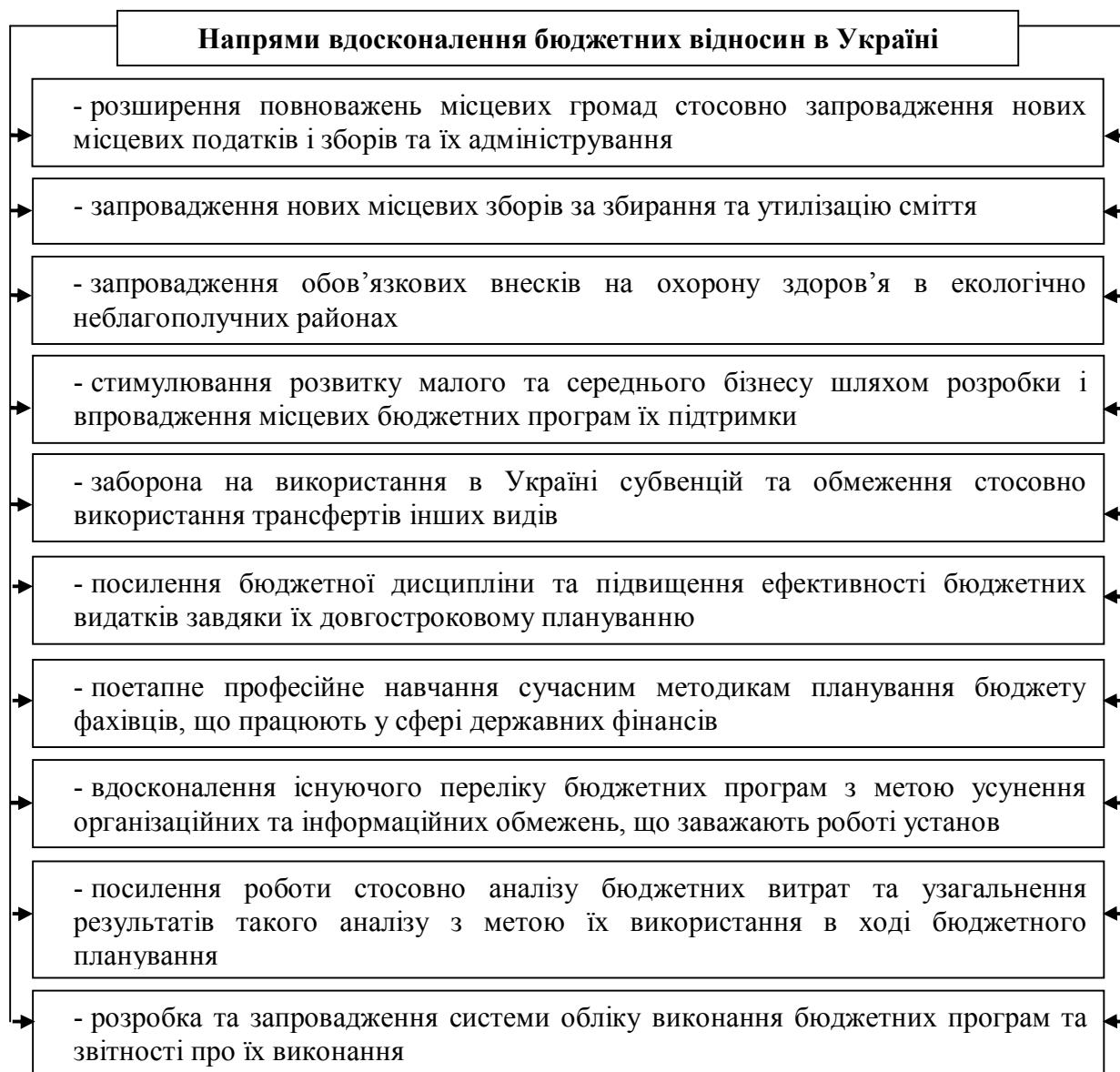
Поширення в Україні програмно-цільового методу бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів, на думку багатьох вітчизняних науковців, що досліджували проблеми вітчизняної бюджетної системи та бюджетного планування, не є можливим без реформування бюджетних відносин шляхом підвищення рівня самодостатності бюджетів муніципальних громад та підвищення рівня їх відповідальності за використання бюджетних ресурсів [2-4; 8-10; 13-15]. Практичними шляхами реформування бюджетних відносин в Україні, які дають змогу вирішити проблеми формування доходів місцевих бюджетів та запровадити повноцінний програмно-цільовий метод бюджетного планування, можуть бути шляхи, запропоновані нами (рис. 2).

#### **Частка міжбюджетних трансфертів у доходній базі місцевих бюджетів \***

Регіон	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Васильківський район	41,6	43,6	43,7	44,2	46,7

Київської області					
Київська область	38,1	39,8	42,9	44,9	45,2
Україна	42,8	44,8	46,7	49,1	52,3

\*Складено авторами за оперативними даними Міністерства фінансів України [1], фінансового управління Київської облдержадміністрації та фінансового управління Васильківської райдержадміністрації Київської області.



**Рис. 2. Напрями вдосконалення бюджетних відносин в Україні\***

\*Розроблено авторами.

Зазначені заходи автоматично підвищать рівень фінансової самодостатності бюджетів муніципалітетів, що повністю відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування [7] та буде черговим кроком не лише на шляху запровадження в Україні програмно-

цільового методу бюджетного планування, але й адаптації вітчизняного законодавства до норм бюджетного права країн Євросоюзу та на шляху європейської інтеграції України.

**Висновки.** Програмно-цільовий метод планування бюджету є поширеним у багатьох країнах світу та дозволяє більш раціонально й ефективно управляти бюджетними ресурсами.

У той же час повноцінне використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні, як продемонстрували результати дослідження, неможливе без розширення повноважень місцевих громад стосовно запровадження нових місцевих податків і зборів та їх адміністрування, запровадження нових місцевих зборів за збирання та утилізацію сміття, запровадження обов'язкових внесків на охорону здоров'я в екологічно неблагополучних районах, стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу шляхом розробки і впровадження місцевих бюджетних програм їх підтримки, заборони на використання в Україні субвенцій та обмеження стосовно використання трансфертів інших видів, посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності бюджетних видатків завдяки їх довгостроковому плануванню, поетапного професійного навчання сучасним методикам планування бюджету фахівців, що працюють у сфері державних фінансів, вдосконалення існуючого переліку бюджетних програм з метою усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі установ, активізації роботи стосовно аналізу бюджетних витрат і узагальнення результатів такого аналізу з метою їх використання в ході бюджетного планування, розробки та запровадження системи обліку виконання бюджетних програм та звітності про їх виконання.

Подальші наукові пошуки в цьому напрямі економічних досліджень необхідно присвятити моделюванню наслідків пропонованих змін бюджетного законодавства як для державної казни та місцевих бюджетів так і для конкретних місцевих територій і громадян України.

**Бібліографічний список:** 1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2008-2012 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua\\_budget\\_monitoring\\_local\\_budgets\\_2008-2012.html](http://www.minfin.gov.ua_budget_monitoring_local_budgets_2008-2012.html). 2. Бескид Й.М. Бюджетні фінансування та їх напрями / Й.М. Бескид. – Тернопіль: Карт-бланш, 2000. – 85 с. 3. Бечко П.К. Фінанси: навч. посібник / П.К. Бечко, Л.Д. Тулуш, В.П. Бечко, П.М. Боровик. – Львів: Новий Світ-2000, 2011. – 345 с. 4. Бюджетна система: підручник / за наук.

ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр навч. л-ри; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 с. 5. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>. 6. Василик О.Д. Державні фінанси України: [навч. посібник] / О.Д. Василик. – К.: Вища школа, 2004. – 685 с. 7. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97-ВР від 15.07. 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036). 8. Корнієнко Н.М. Зарубіжний досвід програмно-цільового бюджетування та його використання в Україні / Н.М. Корнієнко // Вісн. ДДФА: Економічні науки. – 2012. – № 2(28). – С. 147-152. 9. Кульчицький М.І. Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні [Електронний ресурс] / М.І. Кульчицький, С.М. Самець. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua>. 10. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: [монографія] / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с. 11. Перспективи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на місцевому рівні. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?newsid=1148>. 12. Про державні цільові програми [Електронний ресурс]: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. 13. Разборська О.О. Проблеми оцінки ефективності виконання бюджетних програм [Електронний ресурс] / О.О. Разборська, Т.В. Ліщина. – Режим доступу: <http://intkonf.org/razborska>. 14. Фалалеева Т.Є. Впровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Т.Є. Фалалеева. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2011/Economics/3\\_83093](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2011/Economics/3_83093). 15. Юрій С.І. Антологія бюджетного механізму: [монографія] / С.І. Юрій, В.Г. Демянишин. – Тернопіль: Екон. думка, 2001. – 250 с.

**Боровик П.Н., Мазур Е.Н. Перспективы использования в Украине программно-целевого метода бюджетного планирования.** В статье исследованы современные предпосылки использования в Украине программно-целевого метода бюджетного планирования. На основании результатов анализа авторами предложены пути совершенствования бюджетных отношений, внедрение которых позволит повсеместно использовать программно-целевой метод бюджетного планирования.

**Borovik P., Mazur E. Prospects for use in Ukraine program-target**

**method of budgeting.** The paper investigated the use of modern premises in Ukraine program-target method of budgeting. Based on the results of the analysis the authors suggest ways to improve the fiscal relations, implementation of which will be used throughout program-target method of budgeting.