

децентралізації (оскільки передача нових функцій можлива лише об'єднаним громадам) та обумовлює додаткові ризики при збалансуванні бюджетної системи; недостатність стабільних і в необхідній кількості доходів до місцевих бюджетів; високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті; невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків; домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку; відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади; недоступність та/або низька якість публічних послуг; невідповідність дій влади потребам та інтересам громадян [1, 2, 5].

Важливими кроками для покращення процесу впровадження децентралізації мають стати:

1) розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;

2) формування ефективної та стійкої бази для мобілізації фінансових ресурсів у межах кожної територіальної громади: розширення бази доходів місцевих бюджетів за рахунок зростання місцевої економіки; підвищення місцевої фінансової автономії за рахунок знаходження альтернативних джерел доходів, крім державних трансфертів і податків; розробка та реалізація стратегії розвитку ресурсного потенціалу в партнерстві з приватним сектором; диверсифікація джерел фінансових ресурсів;

3) збільшення відкритості та прозорості діяльності місцевої влади, її підконтрольності та підзвітності, зокрема у питаннях планування і використання публічних коштів, за рахунок розширення каналів комунікації, спрощення та візуалізації інформації про місцевий бюджет;

4) підвищення професійності місцевої влади шляхом постійного навчання та підвищення кваліфікації кадрів, з використанням новітніх методів комунікацій та обміну досвідом щодо впровадження найкращих практик регіонального розвитку в європейських країнах [1, 3, 8].

Таким чином, зазначимо, що фінансова децентралізація ще не досягла своєї мети на теперішній час: органи місцевого самоврядування не можуть повною мірою забезпечувати соціально-економічний розвиток території та не мають мотивації для пошуку нових джерел доходів до бюджету. Досі не узгоджено інтереси держави, бізнесу та громадян. Доки місцеві бюджети будуть залежати від державного бюджету та не матимуть достатнього обсягу фінансових ресурсів, органи місцевої влади не зможуть належно виконувати покладені на них функції та завдання. Тож, не слід ігнорувати проблеми сьогодення, адже їх вирішення значною мірою вплине на подальший результат впровадження реформи.

#### Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
2. Кульчицький М.І. Тенденції та проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні [текст] / М.І. Кульчицький, Л.Е. Пазовська // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – Випуск 3 (08). – 2017. – С. 296-301.
3. Мізіна І.В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України [текст] / І.В. Мізіна // Аспекти публічного управління. – № 6-7 (32-33). – червень-липень 2016. – С. 41-48.
4. Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад [текст] / О. Назар // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – Вип. 43. – 2015. – С. 322-328.
5. Онищенко С.В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи [текст] / С.В. Онищенко // Финансы, учет, банки. – № 1 (21). – С. 145-153.
6. Остапчук В.О. Фінансова децентралізація в Україні: поточний стан та перспективи розвитку [текст] / В.О. Остапчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – № 23. – 2017. – С. 68-71.
7. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/>.
8. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної ; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2016. – 70 с. : 11 табл., 11 рис.

**Малоок І.А.**, студентка гр. ДМФ-17

Науковий керівник – Сальникова Т.В., к.е.н., старший викладач  
*Університет митної справи та фінансів (м. Дніпро, Україна)*

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ

За умови дефіцитності фінансових ресурсів та прагнення соціально-економічного розвитку в Україні, управління як державним, так і місцевими бюджетами із застосуванням програмно-цільового методу планування для підвищення ефективності бюджетних видатків набуває важливого значення, оскільки забезпечує безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Згідно з Бюджетним кодексом України, 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 [1]. Програмно-цільовий метод (ПЦМ) є системою багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень у бюджетній сфері щодо управління бюджетними коштами в коротко- та середньостроковій перспективі, виходить з необхідності спрямування бюджетних ресурсів на здійснення суспільно значущих державних заходів та передбачає формування бюджету за програмами, спрямованими на досягнення конкретних цілей відповідно до пріоритетів соціально-економічної політики уряду [3, 10]. ПЦМ включає взаємопов'язану сукупність таких елементів: заходи та їх виконавці; чітко сформульовані цілі і параметри, виражені в конкретних результатах реалізації програми; фінансові, матеріальні та трудові ресурси [9, с. 80].

Виконання бюджету, складеного за програмно-цільовим методом, передбачає здійснення ряду заходів, пов'язаних як із фінансуванням програми, так і з управлінням видатками, розподіленими за підпрограмами та завданнями програми або підпрограми. Будь-яке рішення про внесення змін в програму чи стратегію її виконання, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми, про продовження або припинення програми необхідно приймати базуючись на своєчасно отриманій обґрунтованій аналітичній інформації [5, с. 14].

ПЦМ планування у бюджетному процесі як інструмент сучасної системи управління публічними фінансами (у разі належної його реалізації) має низку переваг: покращує планування надання послуг; допомагає подолати корупцію через збільшення прозорості; сприяє підвищенню ефективності управління; допомагає реорганізувати програми витрат [5, с. 8]; забезпечує фінансування найбільш необхідних суспільству благ і послуг, що мають належне соціально-економічне обґрунтування; передбачає отримання повної інформації про використання бюджетних коштів на реалізацію державних завдань; шляхом установлення показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими дає змогу здійснювати контроль за діяльністю відомств; забезпечує економію бюджетних коштів [10, с. 88].

До переваги ПЦМ відноситься також: можливість оцінити значимість, економічну і соціальну ефективність видів діяльності, що фінансуються з бюджету; бюджет затверджується паралельно із формуванням середньострокового плану соціально-економічного розвитку; раціональність розподілу бюджетних коштів за пріоритетними напрямками; підвищення відповідальності розпорядника бюджетних коштів за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання; чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і виконавцями; проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їх роботи [9, с. 81].

Зважаючи на численні переваги ПЦМ, останні дані щодо виконання бюджетних програм в Україні свідчать про наявність ряду проблем, що заважають ефективному використанню фінансових ресурсів держави. На 2017 р. у Державному бюджеті України затверджено 535 бюджетних програм (на 44 програми більше за відповідний показник 2016 р.), з них 26 – з надання субвенцій місцевим бюджетам та 3 – дотації з державного бюджету місцевим бюджетам. За 9 місяців 2017 р. на 100% профінансовано лише 6 бюджетних програм (1,1% від загальної кількості) на суму 248,7 млн. грн. У звітному періоді найбільші обсяги видатків здійснено за такими бюджетними програмами: «Обслуговування державного боргу» (88,3 млрд. грн.); «Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду» (82,9 млрд. грн.); «Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам» (40,8 млрд. грн.). Протягом 9 місяців 2017 р. не фінансувалося 62 бюджетні програми (11,6% загальної кількості затверджених бюджетних програм) на загальну суму майже 12,0 млрд. грн. [2, с. 58-59].

Отже, хоча в Україні вже давно відбувається втілення та вдосконалення програмно-цільового підходу до бюджетного процесу (ПЦМ у бюджетному процесі запроваджено у практику ще з 2002 року із прийняттям «Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538 [7]), існує ряд проблем, які нівелюють позитивний результат. До них належать: велика кількість бюджетних програм; відсутність пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довгострокову перспективу; непослідовність управлінських рішень для досягнення результативності бюджетних програм; непослідовність у виконанні й реалізації бюджетних програм та їх недофінансування; низький рівень відкритості в бюджетному процесі, що унеможливило доступ громадськості до здійснення моніторингу виконання бюджетних програм; відсутність чіткого взаємозв'язку між стратегічними документами, цільовими та бюджетними програмами [4, 5].

Як на державному, так і на місцевому рівні існують труднощі застосування ПЦМ. При плануванні місцевих бюджетів виникають такі проблеми, як: заплутаність та застарілість нормативної бази; ускладненість процедур внесення змін до паспортів; обмежені можливості щодо інформаційного забезпечення ПЦМ; надмірна кількість показників оцінювання бюджетних програм; неврегульованість питань контролю, зокрема, громадського; слабкий зв'язок між регуляторними актами з питань планування соціально-економічного розвитку та місцевих бюджетів [8].

Враховуючи 16-річний досвід впровадження ПЦМ в Україні, можна виділити наступні порушення бюджетного законодавства (відповідно до висновків Рахункової палати): планування бюджетних видатків за відсутності правових підстав; використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав; порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; нецільове використання кредитних ресурсів; порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку; відволікання коштів держбюджету у дебіторську заборгованість; недотримання установлених порядку та термінів перерахування міжбюджетних трансфертів; недотримання принципу пропорційності фінансування бюджетних коштів; порушення бюджетного законодавства, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення [6].

Таким чином, можна стверджувати, що складання ПЦМ-бюджету – не просте завдання, оскільки важко правильно виміряти продукти і особливо результати діяльності. Даний бюджет зосереджується на цілях, тобто на очікуваних результатах, нехтуючи побічними результатами й ефектами, а зв'язок між затратами і отриманими продуктами/результатами неоднозначний. Найбільш складними проблемами при запровадженні ПЦМ можна визначити наступні: низька якість даних (інформації); визначення релевантних індикаторів (показників); прив'язка результатів до певної програми; нечіткі вихідні цілі [4, с. 9].

Для вдосконалення впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України необхідно забезпечити: здійснення аналізу та оцінки причин відхилень фактичних витрат на виконання бюджетів від затверджених річних показників; створення системи моніторингу та результативності надаваних бюджетних послуг для оцінки якості роботи закладів бюджетної сфери та оцінки ефективності бюджетних витрат на основі аналізу ступеня досягнення кінцевих результатів; формування видаткової частини бюджету, яка забезпечує взаємозв'язок обсягів бюджетного фінансування з системою заходів, спрямованих на досягнення заданих результатів; стимулювання органів управління, їх структурних підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат; проведення опитування серед населення з метою виявлення переваг, визначення пріоритетів у структурі бюджетних послуг, а також при здійсненні оцінки результатів діяльності установ бюджетної сфери та місцевих органів управління; розроблення методології стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, виходячи з визначених пріоритетів державної та регіональної соціально-економічної політики з метою формування засад для впровадження середньострокового бюджетного планування [5, с. 335-336].

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що правильне використання програмно-цільового методу бюджетного планування дає можливість здійснювати фінансування пріоритетних напрямів діяльності держави з урахуванням стратегічного плану розвитку. Однак, неправильне та нечітке визначення мети бюджетних програм та результативних показників, що в результаті призводить до нецільового використання коштів; недостатнє фінансування промисловості та інновацій; необхідність виплати державного боргу та пенсій за рахунок Державного бюджету уповільнює досягнення сталого економічного розвитку та скорочення бюджетного дефіциту.

#### Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI за редакцією від 01.01.2018. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень–вересень 2017 року / [В. В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – К., 2017. – 86 с.
3. Дегтяр Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в Європейський союз [текст] / Я. Дегтяр // Фінансове право. – № 8. – 2016. – С. 130-134.
4. Немец Ю. Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування: програмно-цільове бюджетування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nispa.org/files/publications/training/Performance\\_budgetingUA.pdf](http://www.nispa.org/files/publications/training/Performance_budgetingUA.pdf).
5. Потеряйло І.Ю. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування на сучасному етапі в Україні [текст] / І.Ю. Потеряйло // Науково-інформаційний вісник – № 11. – 2015. – С. 331-337.
6. Проблеми впровадження програмно-цільового методу в Україні [Електронний ресурс]: Офіс з фінансового та економічного аналізу у ВРУ. – Режим доступу : [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/FEAO\\_Проблеми-впровадження-програмно-цільового-методу.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/FEAO_Проблеми-впровадження-програмно-цільового-методу.pdf).
7. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] : Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 14.09.2002 р. N 538-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
8. Слобожан О. Програмно-цільовий метод як складова бюджетної децентралізації / О. Слобожан [Електронний ресурс]: Асоціація українських міст. – К.: 2017 р.– Режим доступу: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-135/pcm\\_slobozhan\\_02.03.2017\\_v.3.2.pptx](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-135/pcm_slobozhan_02.03.2017_v.3.2.pptx).
9. Ткаченко Н.В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес [текст] / Н.В. Ткаченко // Фінансовий простір. – № 3 (11). – 2013. – С. 78-84.
10. Фетіщенко Є.М. Планування видатків державного бюджету: теоретико-методологічний аспект [текст] / Є.М. Фетіщенко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – № 2. – 2016. – С. 84-92.