



doi :10.15407/dse2016.02.050

УДК 336.131(477)

JEL Classification: H61, H70

В.М. НОВИКОВ

д-р екон. наук, проф., зав. відділу
Інститут демографії та соціальних
досліджень ім. М.В. Птухи НАН України
01032, Україна, Київ, бул. Тараса Шевченка, 60
E-mail: valery.economy@mail.ru

**ПРОГРАМНИЙ БЮДЖЕТ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
І УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА**

Програмний бюджет розглядається як важливий інструмент підвищення ефективності державних витрат в умовах реформування системи місцевого самоврядування. Проаналізовано міжнародну практику й еволюцію застосування програмно-цільового методу бюджетування в розвинутих країнах – членах Організації економічного співробітництва і розвитку. Розглянуто український досвід складання і виконання бюджетних програм, запропоновано шляхи удосконалення механізму їх реалізації на основі використання світових досягнень і наукових напрацювань. Основну увагу сконцентровано на найбільш актуальних напрямках: потенційних можливостях, плануванні і показниках оцінювання виконання програмного бюджету. Показано, що застосування методології єдиних правил і процедур розробки та використання програмного бюджету за принципом цілісності дозволяє гнучко управляти процесом розподілу бюджетних коштів. Фактично формат програмного бюджету забезпечує перехід від кошторисного до програмно-цільового методу фінансування і розширює межі фінансової й адміністративної самостійності закладів в управлінні власними коштами. Програмний бюджет не буде дієздатним без чіткого розмежування функцій регіонів і держави. При зваженому підході до нього як до інституційного інструмента програмний бюджет може стати надійним засобом дотримання урядом соціальних гарантій та інших соціальних обов'язків, що конституційно закріплені соціальним характером держави.

Ключові слова: програмний бюджет, програмно-цільовий метод, бюджетна послуга, реєстр витратних обов'язків, цільові програми.

В.Н. Новиков

д-р екон. наук, проф., зав. отделом
Институт демографии и социальных
исследований им. М.В. Птухи НАН Украины
01032, Украина, Киев, бул. Тараса Шевченко, 60
E-mail: valery.economy@mail.ru

ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНСКАЯ ПРАКТИКА

Программный бюджет рассматривается как важный инструмент повышения эффективности государственных затрат в условиях реформирования системы местного самоуправления. Проанализированы международная практика и эволюция применения программно-целевого метода

© НОВИКОВ В.М., 2016

бюджетирования в развитых странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития. Рассмотрен украинский опыт составления и выполнения бюджетных программ, предложены пути усовершенствования механизма их реализации на основе использования мировых достижений и научных разработок. Основное внимание сконцентрировано на наиболее актуальных направлениях: потенциальных возможностях, планировании и показателях оценивания выполнения программного бюджета. Показано, что переход к методологии единых правил и процедур разработки и использования программного бюджета на основе принципа целостности позволяет гибко управлять процессом распределения бюджетных средств. Фактически формат программного бюджета обеспечивает переход от сметного к программно-целевому методу финансирования и расширяет рамки самостоятельности в управлении собственными средствами. При взвешенном подходе к нему как к институциональному инструментарию программный бюджет становится надёжным средством соблюдения правительством социальных гарантий и других социальных обязательств, конституционально закреплённых за социальным характером государства.

Ключевые слова: программный бюджет, программно-целевой метод, бюджетная услуга, реестр затратных обязательств, целевые программы.

Valery Novikov

Dr.Sc. (Economics), Prof., Head of Department
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv-32, Taras Shevchenko Blvd., 60
E-mail: valery.economy@mail.ru

THE PROGRAM BUDGET: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINIAN PRACTICE

In the article the program budget is considered as an important tool for improving the efficiency of public spending in terms of local government reform. The international practice and evolution of application of budgeting by objectives in developed countries - members of the Organization for Economic Cooperation and Development is analyzed. Ukrainian experience of budget process and execution of budget programs is considered, the ways to improve the mechanism of their implementation on the basis of international achievements and scientific developments is proposed. The main attention is focused on the most pressing areas: potential opportunities, planning and indicators of evaluation of implementation of the program budget. The article shows that the implementation of methodology of common rules and procedures for the development and using of program budget on the basis of integrity allows for flexible management of budget funds distribution. In fact, the format of program budget provides a transition from the cost estimate to the program method of financing and extends beyond the financial and administrative independence of institutions in the management of their own funds. The program budget will not be competent without a clear delineation of functions of regions and the state. In the balanced approach to it as institutional tool, program budget can be a reliable instrument of compliance with government social guarantees and other social responsibilities that are constitutionally enshrined by the social nature of the state.

Key words: program budget, Management by Objectives, budget service, register of expense duties, targeted programs.

Постановка проблеми. Бюджетні витрати на соціальну інфраструктуру збільшуються щорічно. Проте їхній обсяг не відповідає ні поточним, ані перспективним потребам її розвитку. Незважаючи на урядову риторику, не реалізовано завдання стандартизації соціальних витрат на забезпечення базових мінімальних потреб споживання послуг. Неефективною залишається державна бюджетна політика, яка не тільки утримує соціальну інфраструктуру на низькому рівні порівняно з зарубіжними країнами, але й не забезпечує контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кризова ситуація останніх років, яка продемонструвала недосконалість наявної моделі фінансування соціальної інфраструктури, спонукає до перегляду соціально-економічної, бюджетної та податкової

політики стосовно соціальної інфраструктури. Розпочате активне обговорення проб-лематики удосконалення податково-бюджетної політики на регіональному рівні і реформування міжбюджетних відносин (Ю.Б. Іванов, М.О. Кизим (Y.V. Ivanov, M.O. Kyzum) [1], питання збалансованості бюджетного забезпечення соціальної сфери (В.І. Надрага (V.N. Nadraha) [2], програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні (М.І. Кульчицький (M.I. Kul'chys'kyi) [3], вимірювання бюджетних програм (К.В. Павлюк (K.V. Pavliuk) [4], доступності орендного житла (О.А. Більовський (O.A. Bil'ovskiy) [5]. Удосконалюється методологія розроблення державних цільових програм [6].

Цільовій трансформації піддається бюджетний процес у зарубіжних країнах – як розвинених, так і тих, що розвиваються. Інноваційними напрямками його розвитку вважаються управління бюджетними програмами по результатах, постановка цілей та ігрове моделювання, які передбачають розподіл і освоєння державних ресурсів, поєднання цілей і методів фінансування тощо. Питаннями програмного бюджетування з орієнтацією на результат займаються не тільки наукові працівники, але й такі організації як МВФ, ОЕСР, державна адміністрація Великої Британії. Серед іноземних авторів, що вивчали питання програмного бюджету, можна назвати Ханса де Брюйна (Hans de Bruyn) [7], Г. Кокинза (H. Kokynz) [8], Г. Бевана і С. Худа (H. Bevan, S. Khud) [9].

Важливо зазначити, що у дискусіях українських економістів з питань програмного бюджету не постає тема управління бюджетним процесом і соціальною інфраструктурою. Неможливо прийняти програмні принципи бюджетно-фінансової політики не досліджуючи методологію програмного бюджетування. Програмний бюджет – це не просто механічний набір соціальних програм. Він є складною системою інститутів та інструментів, завдяки яким здійснюється взаємозв'язок між програмними цілями і досягнутими результатами, відбувається корегування і балансування соціальної політики відносно інфраструктурних галузей. Однак програмний бюджет не буде дієздатним без чіткого розмежування функцій регіонів і держави. За зваженого підходу до нього як до інституційного інструмента він може стати надійним засобом дотримання урядом соціальних гарантій та інших соціальних обов'язків, що конституційно закріплені соціальним характером держави.

У зв'язку з викладеним **метою** роботи є визначення соціально-економічного змісту і регуляторного значення програмного бюджету, обґрунтування організаційних та правових умов його впровадження в умовах реформи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Програмний бюджет – основа цільового планування соціально-економічного розвитку муніципальних утворень і розташованих на їх території закладів соціальної інфраструктури. Ефективним методом його розробки є програмно-цільовий метод, який забезпечує менеджерський підхід до державного регулювання міжбюджетних відносин на різних рівнях бюджетної ієрархії: від державного, обласного до міського, районного, сільського, селищного бюджетів та бюджетів територіальних громад.

Еволюційний розвиток концепції програмного бюджету, який суттєво вплинув на реформування системи управління бюджетними потоками і визначив характер технологій і структуру програмно-цільового бюджетування, найбільшою мірою простежується на прикладі США. Перші спроби зі впровадження програмно-цільового бюджетування припадають на 1949–1962 рр. У 1949 р. був розроблений програмно-цільовий бюджет (Performance Budget), в якому вперше акцент поставлено не на

витратах державних ресурсів, а на виконанні державних функцій, на досягненні результатів.

Протягом 1962–1971 рр. у ході розробки програмного бюджету використовували підхід, який складався з трьох стадій – планування, програмування, бюджетування (Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)). Його метою було досягнення оптимального розподілу ресурсів на основі оцінки вартості кожної програми.

Для подальшого розвитку програмно-цільового бюджетування у 1993 р. було прийнято закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» (Government Performance and Results). Закон GPRA визначав декілька основних цілей, які можуть бути закладені в бюджетну політику, та основні шляхи їх досягнення. Вони концентруються навколо виміру соціальної та економічної ефективності реалізації програм; підвищення якості наданих послуг; розробки програм з орієнтації на кінцевий результат та удосконалення управління бюджетно-фінансовою системою.

Із набутого в США досвіду впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, можна зробити висновок, який є наріжним для удосконалення соціальної політики в Україні. В умовах перерозподілу значної частини валового національного доходу через державний бюджет програмно-цільове бюджетування є засобом підвищення ефективності використання державних фінансів. Проте це можливо, коли в одному процесі поєднані управлінські технології (ефективний менеджмент) та методи удосконалення бюджетування.

За даними міжнародних досліджень, зокрема Німецького товариства міжнародної співпраці, 24 країни із 34 країн-членів ОЕСР здійснюють або намагаються впровадити програмне бюджетування [10]. Кожна із розвинутих країн розглядає програмний бюджет, виходячи з власних цілей розвитку, забезпеченості населення послугами, динаміки ринкових відносин, внутрішніх та міжнародних ризиків, специфіки управління економікою та іншими факторами. Як результат, програмні бюджети відрізняються один від одного стратегією та послідовністю впровадження.

Однією з європейських країн, де програмно-цільове бюджетування набуло найбільшого розвитку, є Франція. Досвід Франції, по-перше, переконливо свідчить, що нормативний підхід до розробки програмного бюджету як системи стратегічних цілей відбиває державну політику країн ЄС з забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, реалізації завдань розширення і підвищення якості послуг, які надаються населенню за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів. По-друге, підвищення ефективності державних видатків передбачає інкорпорацію технології програмного бюджету в бюджетний процес, що є значним інноваційним кроком в удосконаленні правил і процедур бюджетування. Це свідчить, що наявна практика використання програмного бюджету як додаткового інструмента поряд із традиційною методологією управління бюджетним процесом втрачає свою актуальність.

Чинне законодавство ЄС вимагає від країн-членів розробляти бюджет лише в програмному форматі. Наприклад, особливість німецького досвіду державного управління полягає в розробленні фінансово-політичних цілей у рамках земельної децентралізованої бюджетної відповідальності. Затверджуючи завдання, орган законодавчої влади визначає, що повинно бути зроблено, а органи виконавчої влади – шлях і механізми реалізації. Діяльність органів державної влади координується укладанням контрактів на всіх рівнях управління.

Для того, щоб така діяльність органів державної влади залишалась керованою і уряд федеральної землі ніс політичну відповідальність перед земельним парламен-

том, застосовується різнопланова, всебічна й актуальна інформація. Доступність такої інформації забезпечується контролінгом управління, що спирається на єдину систему цілей і звітності з використанням стандартного програмного забезпечення управління організацією чи установою [11]. Впровадження програмного документу як нового механізму фінансування діяльності бюджетних установ, як унаочное досвід Німеччини, є результатом домовленостей між законодавчою та виконавчою владою.

Міжнародна практика формування програмного бюджету характеризується різноманітними формами прояву і постійно удосконалюється, в т. ч. у напрямі системності у вирішенні соціально-економічних проблем, що дозволить регіонам маніпулювати фінансовими ресурсами.

Програмне бюджетування здійснюється в країнах Східної Європи та країнах СНД. Наприклад, у Казахстані з 1999 р. триває робота з удосконалення бюджетної системи і підвищення ефективності бюджетних витрат на основі програмно-цільового підходу. Це відбувається в тісному взаємозв'язку з реструктуризацією бюджетного сектора та переданням деяких функцій у конкурентне середовище. Всі бюджетні програми поділені на поточні й програми розвитку і відображають соціально-економічні пріоритети. Відповідно поділ програмного бюджету на поточний і бюджет розвитку дозволяє оцінити вартість виконання державою своїх функцій, а також систематизувати бюджетні програми з урахуванням інтересів країни, регіонів та конкретних галузей соціальної й економічної діяльності.

У РФ 38 регіонів мають частку програмних витрат 50 % та більше. У лідерів впровадження нових технологій бюджетування частка програмних витрат регіонального бюджету становить 97–99 %. Муніципальні утворення цих регіонів поступово долучаються до процесу формування програмного бюджету [12, С. 21].

Огляд практик бюджетування в країнах ОЕСР показує, що деякі країни вийшли за межі бюджетних документів і модифікували свою бюджетну класифікацію з метою включення до неї інформації про результати діяльності [13].

Новизна функціонального значення контролю за виконанням бюджету полягає в тому, що контроль за цільовим використанням коштів замінюється контролем за відповідністю досягнутих результатів визначеним цілям. Контроль за цільовим використанням коштів залишається лише стосовно до високо агрегованих видатків.

Концепція програмного фінансування змінює й характер управління галузевими підрозділами міністерств. На структури регіонального і муніципального рівня покладається відповідальність за виконання цільових планових показників, що супроводжується підвищенням рівня самостійності у витрачанні бюджетних коштів. Фактично формат програмного бюджету забезпечує перехід від кошторисного до програмно-цільового фінансування і розширює самостійність закладів в управлінні власними фінансами.

Для України розгляд і вирішення проблем фінансування видатків бюджетів на розвиток галузей соціальної інфраструктури стає першочерговою потребою. Аналіз сучасної практики управління бюджетним процесом виявив їх деструктивний характер, що проявляється в динамічному нарощуванні дефіциту місцевих бюджетів і, як наслідок, у втраті державних методів впливу на вирішення соціальних проблем. Нижче наведена динаміка зниження рівня забезпечення галузей соціальної інфраструктури податками, що надходять до місцевих бюджетів.

Потенціал місцевих бюджетів для фінансування соціальної інфраструктури становив у 2014 р. 35,3 % проти 68,4 % у 1995 р. Найбільш негативною є динаміка

фінансування за рахунок прибуткового податку, частка якого скоротилась в 4,2 раза порівняно з 1995 роком. Податок на доходи фізичних осіб за цей час у структурі джерел фінансування соціальної інфраструктури збільшився в 1,9 раз. Фактично розвиток галузей соціальної інфраструктури перекладається на доходи населення, обсяг яких поступається прибутковому податку.

Одночасно з обмеженням джерел розвитку соціальної інфраструктури виявляється негативний тренд соціального розшарування місцевих бюджетів за рівнем фінансування соціальних галузей [14, С. 349]. Результати досліджень виявляють розбалансованість фінансового планування в галузях соціальної інфраструктури, що призведе до бюджетних диспропорцій й обмеження доступу населення до послуг.

Таблиця. Динаміка фінансування соціальної інфраструктури місцевими податками

Роки	Податки, млрд грн			Видатки на соціальну інфраструктуру		Рівень фінансування соціальної інфраструктури місцевими податками, %		
	всього	у тому числі		всього	у тому числі	всього	у тому числі за рахунок	
		податок на прибуток підприємств	податок на доходи фізичних осіб				прибуткового податку	податку на доходи фізичних осіб
1995	6,5	4,9	1,6	9,5	3,3	68,4	51,6	16,8
1996	9,3	5,5	2,6	12,2	4,1	66,4	45,1	21,3
1999	10,7	6,3	4,4	13,2	4,1	81,1	47,7	33,3
2000	14,1	7,7	6,4	19,1	6,0	73,8	40,3	33,5
2001	17,1	8,3	8,8	25,5	8,3	67,1	32,5	34,5
2002	20,2	9,4	10,8	33,8	12,6	59,8	27,8	32,0
2003	26,7	13,2	13,5	39,8	13,0	67,1	33,2	33,9
2004	29,4	16,2	13,2	52,7	19,5	55,8	30,7	25,0
2005	40,8	23,5	17,3	85,8	40,1	47,6	27,4	20,2
2006	49,0	26,2	22,8	99,3	41,5	49,3	26,4	23,0
2007	69,2	34,4	34,8	125,3	48,6	55,2	27,5	27,8
2008	93,8	47,9	45,9	176,8	74,3	53,1	27,1	26,0
2009	77,5	33,0	44,5	190,6	78,9	40,7	17,3	23,3
2010	91,4	40,4	51,0	240,6	104,6	38,0	16,8	21,2
2011	115,3	55,1	60,2	251,7	105,6	45,8	21,9	23,9
2012	123,9	55,8	68,1	318,9	125,4	38,8	17,5	21,3
2013	127,2	55,0	72,2	333,6	145,2	38,1	16,4	21,7
2014	115,4	40,2	75,2	326,8	138,0	35,3	12,3	23,0

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України.

Для України критично важливо удосконалити методологічні підходи до реформування механізму розвитку соціальної інфраструктури. Доцільно розвивати міжбюджетні відносини на основі програмного підходу, що знижує соціальні ризики при асигнуванні бюджетних ресурсів на розвиток соціальної інфраструктури.

В Україні, починаючи з 1998 р. застосовуються деякі елементи програмно-цільового методу в бюджетному процесі: бюджетні запити надаються з обов'язковим визначенням основної мети діяльності, завдань на плановий рік, а також зі здійсненням аналізу результатів діяльності, досягнутих за попередній рік; існує можливість перерозподілу бюджетних видатків з метою забезпечення їх пріоритетності на стадії формування бюджету, а також здійснення середньострокового бюджетного планування.

На сьогодні застосування програмно-цільового методу регулюється Бюджетним кодексом України (2010), Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі (2002), Концепцією реформування місцевих бюджетів (2007) та рядом інших законодавчих актів [15].

Формування бюджету в розрізі бюджетних програм здійснюється лише на державному рівні. Місцеві бюджети поки залишаються на периферії сучасних технологій бюджетування, хоча сьогодні одним із першочергових завдань України є досягнення високої ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Для підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів було здійснено експеримент із запровадженням програмного бюджету. Для забезпечення його результативності Міністерство фінансів України визначило основні підходи до програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [16].

До кінця 2014 р. передбачалося перевести місцеві бюджети на програмно-цільовий метод бюджетування. Проте експеримент не був завершений. Перехід від постатейного (кошторисного) методу формування бюджету на програмний виявив низку питань проблемного характеру. Серед них невідповідність кількості затверджених програм економічними і соціальними потребами регіонів, що нівелює їх державне значення і призводить до демонстрації штучних показників ефективності [17, С. 2].

До застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків місцевих бюджетів [18].

Законодавство України, як це видно з наведених прикладів, припускає незавершеність структурування програм за визначенням витрат, отже, й управління та контролю за діяльністю відомств. Український досвід застосування програмно-цільового методу свідчить про необхідність побудови чіткої ієрархічної системи бюджетування, яка передбачає єдність цілей, завдань, програм, підпрограм та основних заходів (відомчих цільових програм).

Створення єдиних правил та процедур програмно-цільового методу за принципом цілісності дозволяє гнучко управляти бюджетними коштами і перерозподіляти асигнування (за винятком заробітної плати) між окремими напрямками. При переході до нового формату класифікації видів витрат варто забезпечити ув'язку розподілу бюджетних асигнувань, які затверджуються законом про Державний бюджет, з видами бюджетних асигнувань, що встановлені Бюджетним кодексом України: бюджетними програмами, ознаками головного розпорядника бюджетних коштів, функціями, з виконанням яких пов'язані видатки.

Для виявлення результативності бюджетних програм необхідно оцінити рівень виконання кожного із поставлених завдань і напрямів діяльності. Такий підхід дозволяє місцевим органам управління визначати пріоритети витрачання коштів і способи досягнення цілей. Для оцінки ефективності бюджетних програм в Україні розроблено

Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних соціальних програм [19] і Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм [20].

Ефективність державних цільових програм забезпечуються за допомогою макро-економічних і галузевих показників (ВДВ, обсяг виробництва, продуктивність праці, енергоємність і т. п.), а також соціальних і фінансових програм.

Соціальна ефективність оцінюється шляхом застосування загальних і специфічних показників залежно від спрямування програми і їх ранжування за ступенем важливості. Параметри досягнення поставленої мети визначаються шляхом оцінювання коефіцієнтів важливості тих чи інших показників у результаті експертного опитування і парних порівнянь показників із використанням спеціальних шкал. При цьому кількісна оцінка фактичних соціальних результатів не виконується. Аналогічний недолік притаманний і рекомендаційній оцінці ефективності бюджетних програм, які спрямовані на вибір шляхів раціонального використання бюджетних коштів.

Зазначені підходи оцінювання ефективності програм налаштовані насамперед на визначення економічних параметрів успішності реалізації програмного бюджету, а не на його соціальну результативність.

Недосконалість чинних методичних підходів до оцінювання програм неодноразово відмічена в науковій літературі. У колективній монографії «Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання» констатується: «Оцінюючі підходи, які могли б регулювати і розвивати систему розробки і реалізації соціальних програм за новими, більш ефективними напрямками, відсутні або недостатньо опрацьовані. За відсутності інформації щодо потреб населення і впливу програм фактично неможливо забезпечити розв'язання актуальних проблем у соціальній сфері» [21, С. 56].

Про обмежені можливості оцінювання програм і питання, які виникають на цьому шляху, написано у роботі «Бюджетна система». Зокрема, в рамках аналізу проблеми оцінювання програм, зазначено, що оцінити результати виконання державних програм «...практично неможливо, оскільки немає відповідної методики... Оцінювання програми здійснюється вцілому і здебільшого стосується лише одного фінансового аспекту – дотримання запланованих обсягів видатків. Показники виконання також не аналізуються через відсутність методики такого аналізу і необ'єктивність даних за цими показниками» [22]. Оцінка виконання програмного бюджету належить до найбільш важливих і недостатньо розроблених проблем бюджетування. Існує чимало аспектів у програмно-цільовій методиці формування і контролю за виконанням програм, де застосовується макро- і мікромоделювання.

Проте існують сфери, де варто використовувати лише один із методів. Інструментарій мікромоделювання найбільш прийнятний для програм соціального захисту населення. У теперішній час в Україні і в багатьох країнах розробляють і застосовують для формування й оцінювання соціальних програм низку мікроімітаційних моделей [21, С. 72–73]. Особливостями використаних макромоделей є те, що вони орієнтовані на нормативні показники або на непрямі соціальні результати реалізації програм (наприклад, кількість одержувачів соціальних програм, сума допомоги, частка населення з різними доходами та ін.).

Україна, як й більшість країн ОЕСР, у ході впровадження програмного бюджету зіткнулася з істотними труднощами виміру кінцевих результатів. Гостро постала проблема якості показників діяльності.

Якісні показники на рівні індивідуальних оцінок – це результат суб'єктивного уявлення про свій власний стан особи. У зв'язку з цим інтерпретація якісних по-

казників повинна бути специфікована під конкретні типи завдань та їх прикладного використання. Якісні показники формуються неспецифічними методами, які характеризують умови надання послуг і локалізовані нормативними стандартами. Для обґрунтування програмного бюджету необхідне виконання аналітичної роботи з оцінки потреб населення в послугах, головним чином, з охорони здоров'я, освіти, культури, соціальної допомоги, фізичного і духовного розвитку, що дозволить сформулювати методологічну й інформаційну базу для укладання реєстру муніципальних послуг. Створення реєстру послуг на муніципальному рівні має відбуватися паралельно із запровадженням реєстру витратних зобов'язань, в основу якого покладено оцінку потреби у наданні послуг. Результати реєстру витратних зобов'язань використовуються для формування й аналізування програмного бюджету.

Важливим вважаємо запровадження в практику управління бюджетним процесом показників вартості бюджетної муніципальної послуги. Стандарт бюджетної муніципальної послуги характеризують такі параметри: кількісна й якісна оцінка результатів обсягу надання послуги; матеріально-технічні та кадрові ресурси, вимоги до організації й технології надання послуг, а також механізми контролю якості й обсягів послуг, що надаються на муніципальному рівні.

На сьогодні в Україні відсутній чіткий порядок формалізації бюджетної послуги, що стримує впровадження в практику бюджетування нових підходів розрахунку витрат по видах галузевих послуг. В якості базових показників оцінки потреб населення в бюджетних послугах, ефективності й результативності їх надання використовуються емпіричні фінансові нормативи на одиницю виміру відповідних бюджетних послуг.

Створення єдиних правил і процедур, серед яких головну роль відіграватимуть аналітичні напрацювання із визначення вартості бюджетної послуги, розширює можливості фінансового менеджменту для державних і муніципальних структур, без чого неможливий повномасштабний контроль за виконанням програмного бюджету.

За умови відсутності в стандартах якості бюджетної послуги суб'єктивних показників якості аналіз виконання програмних цілей матиме пріоритетне значення для оцінювання програмного бюджету.

Висновок. Програмний бюджет необхідно розглядати з двох позицій. По-перше, як інноваційний інструмент управління процесом фінансування галузей соціальної інфраструктури на державному і муніципальному рівні. По-друге, як фундаментальний принцип бюджетування, що застосовується до всіх компонентів системи управління: цілепокладання, планування бюджетів, контролю за діяльністю інфраструктурних галузей.

У своєму методологічному і процедурному значенні програмний бюджет, орієнтований на результат, забезпечує потенціальну можливість підвищення ефективності бюджетних витрат, спрямованих на якісне надання соціально важливих послуг. В умовах муніципальної реформи практичне значення програмного бюджету істотно зростає. Місцевим органам влади доводиться одночасно вирішувати декілька завдань: залучати кошти з бюджетів вишого рівня, розширювати власну податкову базу, вишукувати внутрішні можливості оптимізації витрат. Два останніх напрями з часом ставатимуть усе актуальнішими. Грамотне застосування програмного бюджету сприятиме якісному управлінню бюджетно-фінансовими процесами, що є підставою для виявлення невикористаних ресурсів місцевих бюджетів і соціальних галузей.

Упровадження програмного бюджету, як свідчить міжнародний досвід, потребує поетапного переходу від традиційної кошторисної моделі бюджетування до моделі, заснованої на оцінці результативності програм, який може бути тривалим.

Враховуючи масштабність майбутніх перетворень, потрібні не тільки поступові напрацювання методологічного і практичного інструментарію впровадження нової програмної моделі бюджетування, але й зміна мислення службовців муніципальних органів, розробка й ухвалення низки відповідних законодавчих актів.

Увага до інституту програмного бюджетування зростає в умовах реформи фінансової децентралізації, якою запроваджується нова система міжбюджетних відносин, складання, ухвалення і виконання публічними органами влади власних регіональних бюджетів. Стратегія реформи повинна бути поєднана зі складовими державного і муніципального управління, зокрема з системою планування на основі принципів програмно-цільового бюджетування.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Іванов Ю.Б.* Податково-бюджетна політика та регіональний розвиток / Ю.Б. Іванов, М.О. Кизим // *Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами.* – У трьох томах / За заг. ред. Т.І. Єфименко. – Т. 3. – К., 2012. – С 765–878.
2. *Надрага В.І.* Соціальні видатки в контексті фінансової стабільності України / В.І. Надрага // *Фінанси України.* – 2014. – № 9. – С. 43–51.
3. *Кульчицький М.І.* Програмно-цільове бюджетування на місцевому рівні / М.І. Кульчицький, С.М. Ємець // *Ефективна економіка.* – 2015. – № 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1269>
4. *Павлюк К.В.* Оцінка виконання бюджетних програм: результативні проказники / К.В. Павлюк // *Фінанси України.* – 2005. – № 2. – С. 70–77.
5. *Більовський О.А.* Будівництво доступного орендного житла як стратегічний напрям державної житлової політики України / О.А. Біловський // *Стратегічні пріоритети.* – 2014. – № 2. – С. 67–72.
6. *Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / за ред. академіка НАН України В.М. Гейця.* – К. : *Наук. думка*, 2008. – 382 с.
7. *Ханс де Брюїн.* Управление по результатам в государственном секторе / И-т комплексных стратегических исследований / Ханс де Брюйн. – Дельфт, Нидерланды, 2005. – 192 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ozon.ru/context/detail/id/2367525;
8. *Кокинз Г.* Управление результативностью: как преодолевать разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами. – Альпина Паблишер, 2015. – 328 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ozon.ru/context/detail/id/3297802
9. *Беван Г.* Важно, что измерять: постановка целей и игровое моделирование в системе здравоохранения / Беван Г. Худ С.; Государственная администрация (Великобритания). – 2006. – 84 с.
10. *Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/ou/gir-study-rus.paf>
11. *Крауліх П.* Програмно-цільовий метод бюджетування у федеральній землі Гессен, Німеччина / Патрік Крауліх, Понтер Райланд // *Фінанси України.* – 2014. – № 11. – С. 7–16.
12. *Чулков В.С.* Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровнях / Чулков В.С. // *Финансы.* – 2014. – № 3. – С. 17–24.
13. *Performers Budgeting in OECD Counties / OECD.* – Paris, 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bmf.gv.at/budget>
14. *Новіков В.М.* Удосконалення фінансування соціальної інфраструктури на основі нових бюджетних технологій / В.М. Новіков // *Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами.* – У трьох томах / За заг. ред. Т.І. Єфименко. – Т. 3. – К., 2012. – С. 346–371.
15. *Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/spew/538-2002-%D1%80?nreg=538-2002-%FOFind=12x=78&=7>

16. Зубенко В.В. Програмно-цільовий метод бюджетування як дієвий механізм управління публічними фінансами / В.В. Зубенко // Науковий вісник УДІЕУ. – 2011. – № 3. – С. 44–49.
17. Просняк Н.В. Реалізація програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні / Н.В. Просняк. // Наукові праці Кіровоградського національно-технічного університету. Економічні науки. – 2012. – В. 22, Ч. II. – С. 1–4.
18. Бюджетний кодекс України. – Ст. 8.10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/doc/?nid=1011.44&Enobreak=1>
19. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм, затверджені наказом Міністерства економіки України від 24.06.2010 р. № 742. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948
20. Про затвердження методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм. : Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 (зі змінами) [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=3588398&cat_id=355989; www.ibscr.org.ua/nserFiles/Files/Legislation/Budget/2013/19Dec2011/22.rtf.pdf
21. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : [монографія] / за ред. Е.М. Лібанової; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. – Умань : Видавець «Сочінський», 2012. – 312 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.idss.org.ua/monografii/Soc_doslid_2012.pdf
22. Програмно-цільове бюджетування: проблеми становлення і розвитку // Бюджетна система / За наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : ЦУЛ; Тернопіль : Економічна думка, 2012. – С. 108–119. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/13776-23-programno-tslove-byndijetuvannya-poblemi-star>

REFERENCES

1. Ivanov, Yu.B. & Kyzym, M.O. (2012). Podatkovo-biudzhethna polityka ta rehional'nyj rozvytok [Fiscal policy and regional development]. *Finansova systema natsional'noi ekonomiky: problemy rozvytku ta upravlinnia zminamy - The financial system of the national economy: problems of development and change management*. T.I. Yefymenko (Ed.). (Vols. 1-3; Vol. 3, 765-878). Kyiv [in Ukrainian].
2. Nadraha, V.I. (2014). Sotsial'ni vydatky v konteksti finansovoi stabil'nosti Ukrainy [Social spending in the context of financial stability Ukraine]. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 9, 43-51 [in Ukrainian].
3. Kul'chyts'kyj, M.I. & Yemets', S.M. (2015). Prohramno-tsil'ove biudzhethuvannia na mistsevomu rivni [Program budgeting at the local level]. *Efektivna ekonomika - Effective economy*, 12. economy.nayka.com.ua. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1269> [in Ukrainian].
4. Pavliuk, K.V. (2005). Otsinka vykonannia biudzhethnykh proharam: rezul'tatyvny prokaznyky [Evaluation of of budget programs: performance indicators]. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 2, 70-77 [in Ukrainian].
5. Bil'ovskij, O.A. (2014). Budivnytstvo dostupnogo orendnogo zhytla iak stratehichnyj napriam derzhavnoi zhytlovoi polityky Ukrainy [Construction of affordable rental units as the strategic direction of state housing policy of Ukraine]. *Stratehichni priorytety - The strategic priorities*, 2, 67-72 [in Ukrainian].
6. Geyc, V.M. (Eds.). (2008). Derzhavni cil'ovi programy ta uporiadkuvannia programnogo procesu v budzhethnyi sfery [The state target programs and streamline the programming process in the public sector]. K. : Nauk. dumka [in Ukrainian].
7. Hans de Bryuyun (2005). *Upravlenye po rezul'tatam v hosudarstvennom sektore [Management on the results of a state-owned sector]*. Nyderlandy : Institute for Complex Strategic Studies. ozon.ru. Retrieved from www.ozon.ru/context/detail/id/2367525 [in Russian].
8. Kokynz, H. (2015). *Upravlenye rezul'tatyvnost'iu: kak preodolevat' razryv mezhdu ob'javlennoj stratehiej y real'nyy profsessamy [Performance management: how to bridge the gap between the announced strategy and real processes]*. Al'pyna Pablysher. ozon.ru. Retrieved from www.ozon.ru/context/detail/id/3297802 [in Russian].
9. Bevan, H. & Khud, S. (2006). *Vazhno, chto yzmeriat': postanovka tselej y yhrovoe modelyrovanye v systeme zdavookhraneniya. [It is important that the measure: setting goals and game simulation in the healthcare system]*. United Kingdom : State Administration [in Russian].

10. Pryntsyпы stratehycheskoho konsul'tyrovanyia po voprosam vnedrenyia biudzhetyrovanyia, oryentyrovannoho na rezul'taty: kakye uroky mozhno yzvlach' yz opyta stran OESR dlia tselej sotrudnychestva v oblasti razvytyia [Printsypals of strategic advice on the implementation of Performance-based budgeting: what lessons can be learned from the experience of OECD countries for development cooperation objectives]. *pempal.org*. Retrieved from <http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/ou/girstudy-rus.paf> [in Russian].
11. Crowley, P. & Gunther, R. (2014). Prohramno-tsil'ovyj metod biudzhetyvannia u federal'nij zemli Hessen, Nimechchyna [Program Budgeting in the federal state of Hesse, Germany]. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 11, 7-16 [in Ukrainian].
12. Chulkov, V.S. (2014). Prohrammno-tselevoe biudzhetyrovanye na rehyonal'nom y mestnom urovniakh [Program budgeting at the regional and local levels]. *Fynansy – Finance*, 3, 17-24 [in Russian].
13. Performers Budgeting in OECD Counties (2007). Paris : OECD.
14. Novikov, V.M. (2015). Udoskonalennia finansuvannia sotsial'noi infrastruktury na osnovi novykh biudzhetynykh tekhnolohij [Improving financing social infrastructure based on new technologies cost] *Finansova systema natsional'noi ekonomiky: problemy rozvytku ta upravlinnia zminyamy - The financial system of the national economy: problems of development and change management*. T.I. Yefymenko (Ed.). (Vols. 1-3; Vol. 3, 346-371). Kyiv [in Ukrainian].
15. Pro skhvalennia Kontseptsii zastosuvannia prohramno-tsil'ovoho metodu u biudzhetnomu protsesi: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.09.2002 r.№ 538-r [On approval of the Concept application program-target method in the budgetary process, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 09.14.2002 r. № 538-p.]. *zakon1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/spew/538-2002-%D1%80?nreg=538-2002-%FOFind=12x=78&=7> [in Ukrainian].
16. Zubenko, V.V. (2011). Prohramno-tsil'ovyj metod biudzhetyvannia iak diievyj mekhanizm upravlinnia publichnymy finansamy [Program Budgeting as an effective mechanism of public finance]. *Naukovyj visnyk UDIEU - Scientific Herald UDIEU*, 3, 44-49 [in Ukrainian].
17. Prosniaak, N.V. (2012). Realizatsiia prohramno-tsil'ovoho metodu biudzhetyvannia na mistsevomu rivni [Implementation of the program and budgeting at the local level]. *Naukovi pratsi Kirovohrads'koho natsional'no-tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky - Proceedings of Kirovograd national technical university. Economic science*, 22, II, 1-4 [in Ukrainian].
18. Biudzhetnyj kodeks Ukrainy. Art. 8.10. [Budget Code of Ukraine]. *Zakon.pan.ua*. Retrieved from <http://Zakon.pan.ua/doc/?nid-1011.44Enobreak=1> [in Ukrainian].
19. Metodychni rekomendatsii schodo provedennia otsinky ekonomichnoi i sotsial'noi efektyvnosti vykonannia derzhavnykh tsil'ovykh prohram, zatverdzeni nakazom Ministerstva ekonomiky Ukrainy vid 24.06.2010 r. № 742 [Guidelines on the assessment of the economic and social performance of state programs approved by the Ministry of Economy of Ukraine of 24.06.2010 p. № 742]. *me.gov.ua*. Retrieved from http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948 [in Ukrainian].
20. Pro zatverdzhennia metodychnykh rekomendatsij schodo zdijsnennia otsinky efektyvnosti biudzhetynykh prohram. Nakaz Ministertva finansiv Ukrainy vid 17.05.2011 r. № 608 (zi zminyamy) [On approval of guidance on measuring the effectiveness of budget programs. Order Ministertva Finance of Ukraine of 17.05.2011 p. 608 number (as amended)]. *minfin.gov.ua*. Retrieved from http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=3588398cat_id=355989; www.ibscr.org.ua/nserFiles/Files/Registration/Budget/2013/19Dec2011/22.rtf.pdf [in Ukrainian].
21. Libanova, E.M. (Ed.). (2012). *Sotsial'ni rezul'taty derzhavnykh prohram: teoretyko-metodolohichni ta prykladni aspekty otsynivannia [Social results of government programs: theoretical, methodological and applied aspects of evaluation]*. Kyiv : Institute for Demography and Social Studies of MV Ptukha of NAS of Ukraine. *idss.org.ua*. Retrieved from http://www.idss.org.ua/monografii/Soc_doslid_2012.pdf [in Ukrainian].
22. Fedosov, V.M. & Yuri, S.I. (Eds.). (2012). Prohramno-tsil'ove biudzhetyvannia: problemy stanovlennia i rozvytku [Program budgeting: problems of formation and development]. *Biudzhetna systema - Budget System*, 108-119. Kyiv, Ternopil'. *westudents.com.ua*. Retrieved from <http://westudents.com.ua/glav/13776-23-programno-tslope-byndijetuvannya-poblemi-star> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 10.04.2016.