

В.А. Копилов

## ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Починаючи з ХІХ ст., законодавчі вимоги до обліку та звітності включали в себе відповідальне збереження засобів, належний порядок здійснення видатків для цілей мінімізації “витікання” фінансів, прагнення до економії за рахунок збереження ресурсів та додержання встановленого порядку з акцентом на виконання існуючих норм та відповідного законодавства. За стійкого зростання державних видатків постійно здійснювалися спроби з’ясувати, чи достатньо “мудро” та зважено використовують уряди фінансовий ресурс держави. Таким чином, головне питання, яке ставилося під час аналізу ефективності використання державних асигнувань, полягало у визначеності рівня “мудрості” або поміркованості, за яким фінансувалися державні видатки. Питання про дотримання норм у цьому контексті відходили на другий план. Найбільш яскраво такий підхід був виражений в одному з двох основних питань, що були поставлені комісією Гувера у Сполучених Штатах Америки у 1949 р. Суть питання полягала у тому, наскільки ефективно та економічно реалізувалася затверджена програма і яким чином та сама кількість роботи може бути виконана задовільно з меншими видатками за рахунок використання інших механізмів та більш досконалих методів. Спроби знайти відповідь на це основне питання привели до створення системи складання бюджету з урахуванням результативності, яку у 50-х рр. минулого століття було прийнято Федеральним урядом США<sup>1</sup>.

У середині 1960-х рр. у США було запропоновано програмно-цільовий метод складання бюджету. Впроваджено його було міністром Робертом Макнамарою у Міністерстві оборони США, який запозичив цю систему від раніше очолюваної ним автомобілебудівної компанії “Ford”. Підхід був настільки позитивно сприйнятий тогочасним Президентом США Ліндоном Джонсоном, що Р. Макнамара розпорядився поширити цю систему складання бюджетів практично на всі органи виконавчої влади Сполучених Штатів Америки. З часом популярність програмно-цільового методу невпинно зростає, його активно практикують країни ЄС та інші країни світу<sup>2</sup>.

Цільові методи управління не є новими. Деякими дослідниками розвиток цих принципів пов’язується з реакцією на обмеженість “традиційних” систем управління матричного типу. Було визнано, що цільовий підхід не є альтернативою іншим методам, а органічно доповнює їх для вирішення певного кола завдань, як правило, довгострокового характеру.

На певному етапі цільовий підхід отримав розвиток і в колишньому Радянському Союзі, перш за все, через програмно-цільовий метод. В ту пору ця тема була вельми популярною в економічній літературі. Колективом авторів під керівництвом академіка А.Г. Аганбегяна були навіть

опубліковані приклади успішного впровадження комплексних програм розвитку на ряді підприємств. Проте відсутність інструментів для практичної реалізації істотно стримувала як застосування цільових методів, так і розвиток самої методології.

З тих пір економіка отримала потужний технологічний розвиток. Якщо раніше не кожне підприємство, не кажучи вже про бюджетну установу, мало можливість забезпечити працівників навіть персональними комп'ютерами, то сьогодні графічним інтерфейсом важко здивувати навіть школяра. Теорія також не стоїть на місці. Історичний розвиток цільових методів управління фінансами зумовив появу багатьох прогресивних систем управління фінансами.

Проте на сьогодні в контексті виконання поставлених завдань щодо посилення впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток України, підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів тощо особливої актуальності набуває питання поглибленого вивчення та удосконалення застосування програмно-цільового підходу до складання і виконання бюджетів усіх рівнів. Зокрема цей напрямок дослідницької діяльності окремо визначено в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Послідовність. Ефективність. Відповідальність” в частині поглиблення ринкових перетворень та удосконалення державного управління трансформаційними процесами<sup>3</sup>.

Проблемам поширення застосування програмно-цільового методу складання бюджету та підвищення його ефективності багато уваги приділяють і вітчизняні науковці. Так, на думку І.Януль, ефективне використання бюджетних коштів залишається однією з важливих проблем виконання бюджету<sup>4</sup>. При цьому програмно-цільовий метод складання бюджету, спрямований на забезпечення першочергових цілей держави, складання програм для їхнього досягнення, забезпечення програм достатнім обсягом фінансових ресурсів, оцінку ефективності використання бюджетних коштів у процесі практичного втілення програм, визначається як ефективний інструмент для виконання поставлених завдань. Автор також зазначає, що успішне впровадження програмно-цільового методу потребує чітко визначених стратегічних цілей уряду, запровадження елементів стратегічного бюджетного планування, розробки та впровадження програм розвитку регіонів в Україні, розвитку системи показників виконання бюджетних програм.

Окремі елементи програмно-цільового методу складання бюджетів, мета та основні принципи використання якого визначені у Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі<sup>5</sup>, впроваджуються в Україні з моменту ухвалення Бюджетного кодексу. Так, зокрема розроблено і впроваджено форми бюджетних запитів, в рамках яких забезпечується визначення головними розпорядниками бюджетних коштів мети діяльності, головних завдань на наступний бюджетний період, а також аналіз результатів, досягнутих за попередній та очікуваних у поточному бюджетному періоді<sup>6</sup>. Постійному критичному перегляду

підлягає система результативних показників звітності головних розпорядників бюджетних коштів.

Незважаючи на те, що програмно-цільовий метод бюджетного фінансування в Україні застосовується з 2002 р., лише у 2004 р. в Україні було прийнято спеціальний законодавчий акт, який відповідно до преамбули визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм. Це Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. №1621-IV.

Оскільки програмно-цільовий метод як спосіб державної підтримки суб’єктів господарювання широко застосовується в інших державах, зокрема у Російській Федерації, на нашу думку, у процесі розробки нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію вищезазначеного Закону України, доцільно проаналізувати досвід використання цього методу в Російській Федерації.

Розробку довгострокових цільових програм передбачено ст. 179 Бюджетного кодексу Російської Федерації<sup>7</sup>. Довгострокові цільові програми розробляються органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування та підлягають затвердженню відповідним законодавчим (представницьким) органом, представницьким органом місцевого самоврядування. Формування переліку довгострокових цільових програм здійснюється органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування у відповідності з прогнозом соціально-економічного розвитку Російської Федерації та прогнозом соціального розвитку відповідної території і визначеними на основі цих прогнозів пріоритетами. Довгострокова цільова програма, затвердження та фінансування якої передбачається за рахунок бюджетних коштів або коштів державного позабюджетного фонду, повинна містити:

- техніко-економічне обґрунтування;
- прогноз очікуваних соціально-економічних (екологічних) результатів реалізації зазначеної програми;
- найменування замовника вказаної програми;
- відомості про розподіл обсягів та джерел фінансування за роками;
- інші документи та матеріали, необхідні для її затвердження.

Замовником довгострокової цільової програми може бути орган державної влади або орган місцевого самоврядування для муніципальних цільових програм.

Порядок внесення федеральних цільових програм на розгляд Державної Думи встановлено у ст. 197 Бюджетного кодексу Російської Федерації. Згідно з цією статтею проекти федеральних цільових програм, фінансування яких планується за рахунок коштів федерального бюджету, повинні бути подані до Державної Думи одночасно з проектом федерального закону про федеральний бюджет на наступний фінансовий рік.

У проектах федеральних цільових програм, затверджених у складі бюджетів попередніх фінансових років, фінансування яких було відкрито у роки, що передують черговому фінансовому року, зазначається обсяг фінансування:

- на черговий фінансовий рік згідно з розподілом коштів федерального бюджету, прийнятому під час затвердження кожної вказаної програми;

– на черговий фінансовий рік, що пропонується Урядом Російської Федерації у складі проекту федерального закону про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік;

– за попередні роки, а також за поточний фінансовий рік згідно з розписом, прийнятим під час затвердження кожної вказаної програми;

– за попередні роки, а також очікуване фінансування у поточному фінансовому році;

– на фінансові роки, наступні за черговим фінансовим роком, згідно з розписом, прийнятим під час затвердження кожної вказаної програми;

– на фінансові роки, наступні за черговим фінансовим роком.

У проектах федеральних цільових програм, які вперше пропонуються для затвердження та фінансування за рахунок коштів федерального бюджету, вказуються:

– техніко-економічне обґрунтування необхідності затвердження проектів зазначених програм і доцільності їх фінансування за рахунок коштів федерального бюджету;

– соціально-економічні (екологічні) результати реалізації вказаних програм, що очікуються;

– обсяг фінансування на черговий фінансовий рік, запропонований Урядом Російської Федерації у складі проекту федерального закону про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік;

– розпис обсягів фінансування на наступні фінансові роки;

– інші документи і матеріали, необхідні для затвердження федеральних цільових програм.

У проектах федеральних цільових програм, фінансування яких з коштів федерального бюджету пропонується припинити з початку чергового фінансового року, зазначаються причини припинення фінансування, а також обсяг фінансування:

– на черговий фінансовий рік згідно з розписом, прийнятим під час затвердження кожної зазначеної програми;

– на попередні роки, а також за поточний фінансовий рік згідно з розписом, прийнятим під час затвердження кожної зазначеної програми;

– за попередні роки, а також фінансування за поточний фінансовий рік по кожній вказаній програмі, що очікується;

– на фінансові роки, наступні за черговим фінансовим роком, згідно з розписом, прийнятим під час затвердження кожної вказаної програми;

Ст. 209 Бюджетного кодексу Російської Федерації передбачено затвердження та фінансування спеціальних секретних програм. Секретні статті федерального бюджету розглядаються на закритому засіданні палат Федеральних Зборів Російської Федерації. Матеріали до секретних статей федерального бюджету розглядаються виключно представниками палат Федерального бюджету Російської Федерації та спеціальними комісіями палат. Прийняття спеціальних секретних програм та включення їх до складу тих чи інших витрат федерального бюджету здійснюється за поданням Президента Російської Федерації. Порядок витрачання коштів на спеціальні секретні програми встановлюється Президентом Російської

Федерації. Контроль за витрачанням коштів у процесі реалізації спеціальних секретних програм здійснюють лише органи, на які покладено такі обов'язки Президентом Російської Федерації. Результати перевірок витрачання коштів на спеціальні секретні програми направляються виключно Президенту Російської Федерації, головам палат Федеральних Зборів Російської Федерації та спеціальним комісіям палат.

За рахунок бюджетних коштів може фінансуватися лише певна частина цільової програми. У зв'язку з цим дуже важливо передбачити позабюджетні джерела фінансування згаданих програм. На цю проблему звертає увагу професор В.Д. Ковальов. Зокрема, він зазначає, що програми не повинні зводитися лише до набору інвестиційних проектів, на реалізацію яких виділяються кошти з федерального бюджету. В зв'язку з цим, на його думку, все більшої актуальності набувають: *по-перше*, проблеми визначення інших форм і конкретних заходів, які повинні здійснюватися у федеральній економічній політиці щодо регіону, де реалізуються федеральні регіональні програми, та, *по-друге*, проблема оптимального поєднання методів державного та ринкового регулювання.

Професор В.Д. Ковальов *також* формулює основні завдання, виконання яких дозволить забезпечити удосконалення порядку виконання цільових програм, *і які, на нашу думку, можна реалізувати в Україні, а саме:*

1) здійснення заходів, що реалізуються через галузеві, функціональні та регіональні програми різного рівня та концентрація ("зібрання") фінансових коштів всіх програм на вирішення ключових регіональних проблем;

2) визначення у всій системі програм найбільш суттєвих фінансових джерел регіонального розвитку;

3) координація реалізації всіх програм як єдиної системи заходів на конкретній території;

4) обґрунтування формування необхідної нормативної бази розвитку регіону ("рамкові" умови) на конкретний часовий проміжок;

5) прогнозування ринків збуту продукції, що виробляється в регіоні;

6) координація дій федеральних, регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

7) виділення етапів розвитку регіонів з визначенням методів та способів вирішення тих чи інших завдань на кожному з етапів.<sup>8</sup>

Реалізація цільових програм залежить від обґрунтованості та ефективності оперативних рішень, що приймаються на підставі аналізу ходу виконання програмних заходів. Враховуючи це, професор В.Д. Ковальов пропонує організувати ефективний моніторинг федеральних та галузевих програм у регіональному розрізі та програм з розвитку регіонів. Така система, на його думку, дозволить регулярно відстежувати та прогнозувати вплив змін у функціонуванні та розвитку галузей на економічну ситуацію в регіонах, що, в свою чергу, надасть можливість завчасно приймати необхідні управлінські рішення як в економічній, так і соціальній сферах. Створення системи моніторингу має підвищити ефективність управління процесом реалізації федеральних цільових програм, орієнтованих на

розв'язання найбільш значущих соціально-економічних проблем Російської Федерації та її суб'єктів, і забезпечити:

- наявність та статистичну обробку інформації про хід реалізації федеральних цільових програм у регіональному розрізі;
- контроль за процесом реалізації програмних заходів федеральних цільових програм та їх фінансового забезпечення з виділенням регіонального розрізу;
- узгодження заходів федеральних цільових програм з державними прогнозами соціально-економічного розвитку та інвестиційними програмами;
- взаємоузгодження у здійсненні програмних заходів федеральних цільових програм різноманітного призначення;
- підготовку інформаційно-аналітичного матеріалу для обґрунтування черговості програмних заходів та переліку федеральних цільових програм, що пропонуються для фінансування у наступному році;
- підготовку регіонального розрізу федеральних цільових програм, що включаються у фінансування до проекту федерального бюджету.

На думку автора концепції, моніторинг реалізації федеральних цільових програм повинен показувати ступінь впливу цих програм на зміну соціально-економічної ситуації в конкретних регіонах, ефективність програмних заходів, адекватність методів та урахування соціально-економічних, природних та інших особливостей регіонів.

На нашу думку, досвід застосування програмно-цільового методу у Російській Федерації є надзвичайно корисним. Для ефективного впровадження його в нашій державі доцільно звернутися до пропозицій провідних фахівців. Зокрема, заслуговують на увагу *дослідження* професора В.Д. Ковальова в напрямку створення системи моніторингу за процесом реалізації відповідних федеральних цільових програм та адекватного механізму контролю за цією діяльністю.

---

<sup>1</sup> Премчанд А. Управление государственными расходами. – 1994. – МВФ. – Вашингтон. – С. 245.

<sup>2</sup> Перун З.В., Романюк О.І. та ін. – Програмно-цільовий метод формування бюджету : Навч. посіб. – К.: Унісерв, 2002. – 132 с.

<sup>3</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Послідовність. Ефективність. Відповідальність” від 12.03.2004 // Електронна база даних “Законодавство”.

<sup>4</sup> Януль І.Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 19–21.

<sup>5</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. №538-р “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” // Електронна база даних “Законодавство”.

<sup>6</sup> Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. №1098 “Про паспорти бюджетних програм” // Електронна база даних “Законодавство”.

<sup>7</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации принят Государственной Думой 17 июля 1998 г., одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г. // <http://www.budgetrf.ru>.

<sup>8</sup> Ковалев В.Д. Экономическая политика регионов // <http://www.sbcinfo.ru/articles>.