4. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua .
5. Конвенція УНІДРУА «Про міжнародний факторинг» від 28 травня 1988 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.sta-logistic.ru/.../konvencija_**unidru**a_o_mezhduna/
6. Ринок фінансових послуг: навч. посіб. / С.В. Науменкова, С.В. Міщенко. – К.: Знання, 2010, - 532 с.
7. Васильчишин О.Б. Факторинг як перспективний напрям розвитку банківського бізнесу / О.Б. Васильчишин, Н.Я. Гринчак // Вісник Університету банківської справи НБУ. – 2010. – №2(8). – С. 162-169.
8. Офіційний сайт Державної комісії з ринків фінансових послуг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dfp.gov.ua .
9. Факторинг для бизнеса: игроков мало, риски высокие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.prostobiz.ua/finansy/faktoring/stati/faktoring_dlya_biznesa_igrokov_malo_riski_vysokie
10. Ринок факторингових послуг: реальні можливості чи реальні втрати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://209.85.135.132/search?q=cache:F8AJRwyUYQ8J:www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vntu/2008_17_1/38.

УДК 336.144.2

Курінний В.П.,
Департамент фінансів
виконавчого органу Київради (КМДА)

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті розглянуто проблемні питання щодо застосування програмно-цільового методу при виконанні бюджетних програм; визначено шляхи вирішення актуальних проблем у сфері бюджетування.

В статье рассмотрены проблемные вопросы относительно применения программно-целевого метода при исполнении бюджетных программ; определены пути решения актуальных проблем в сфере бюджетирования.

In article problem questions concerning application of a program and target method at execution of the budgetary programs are considered; solutions of actual problems in the budgeting sphere are defined.

Постановка проблеми. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави бюджетна політика є ключовим елементом в реалізації фінансово-економічної політики держави. Формування бюджетної

політики України відбувається при складних умовах соціально-економічної політики, яка, з одного боку, відображає бажання підвищити конкурентоспроможність країни, як рівноправного учасника світових економічних і фінансових відносин, а з іншого – необхідність підвищення рівня соціального забезпечення населення, який надто низький в порівнянні з іншими країнами.

Протягом тривалого періоду розвитку бюджетних відносин в Україні цілеспрямоване та економічно обґрунтоване використання бюджетних коштів залишається чи не найголовнішою проблемою, яку намагаються вирішити при формуванні бюджетів різних рівнів впродовж останніх років. За таких умов першочерговим завданням є пріоритетність при розподілі ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат та контроль за цільовим й ефективним використанням коштів. Важливим кроком у вирішенні цього питання є застосування сучасних підходів, які широко використовуються розвиненими країнами світу. Одним із таких підходів є впровадження програмно-цільового методу (далі - ПЦМ) складання бюджету, який передбачає виконання бюджетних програм, як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням програмно-цільового методу займалися як зарубіжні, так і вітчизняні науковці, такі як: Т.С. Бабич, І.В. Запаріна, М. І. Кульчицький, З.В. Перун, І.Ю. Потеряйло, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов та інші. Однак аналіз взаємозв'язку між використанням бюджетних ресурсів та отриманими результатами доводить, що у цій сфері є чимало проблем, які потребують подальшого дослідження.

Мета статті полягає у визначенні проблемних питань щодо застосування програмно-цільового методу при виконанні бюджетних програм та пошуку шляхів вирішення актуальних проблем у сфері бюджетування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вперше ПЦМ для управління бюджетними ресурсами було застосовано в середині 60-х років у Сполучених Штатах Америки Департаментом оборони США на чолі з Робертом Макнамарою. Після чого президент США Л. Джонсон вирішив запровадити цей метод в усіх підрозділах державного управління.

Практика ПЦМ почала поширюватись на інші країни. Деякі дослідники вважають, що найпрогресивнішими в плані застосування ПЦМ є Австралія та Нова Зеландія, що саме вони досягли вражаючого рівня відкритості й прозорості діяльності урядових структур та результатів, які при цьому досягаються. Саме їх досвід застосування ПЦМ, в основі якого лежить абсолютно новий для України підхід щодо бюджетного процесу, часто ставлять за приклад для решти країн світу.

Наприклад, в Новій Зеландії реформування бюджетного процесу є складовою комплексної реформи системи державного управління, спрямованої на покращання якості державних послуг. Для здійснення реформ державного управління було прийнято закон «Про державний сектор» (1988 року) у сфері державних фінансів – закон «Про державні фінанси» (1989 року). Законом «Про державний сектор» визначались основні сфери відповідальності керівників департаментів та їх підзвітність міністрам. Результатом цього став інноваційний підхід у сфері державного управління – впровадження системи контрактних взаємовідносин між міністрами та керівниками департаментів. У цих контрактах визначається очікуваний результат від діяльності керівника департаменту. Вони є основою для формування бюджету країни, де, на відміну від традиційного підходу, чітко визначається, який саме результат буде досягнуто за виділені кошти, та оцінювання ефективності діяльності керівника, результатом проведення якого може стати або виплата винагород, або впровадження штрафних санкцій.

Досвід Австралії у підвищенні ефективності надання послуг населенню за бюджетні кошти є значною мірою ідентичним до підходів США та Нової Зеландії, але має окремі специфічні моменти щодо практичних аспектів управління галузями соціально-культурної сфери. Ключові зміни стосувалися:

- оприлюднення середньострокових прогнозів, схвалених і підтриманих Департаментом з питань фінансів та адміністрування, з урахуванням вимог щодо прозорості будь-яких поправок до прогнозних показників, зумовлених зміною політики або одного з макроекономічних параметрів;
- запровадження ПЦМ у процесі бюджетування, що вимагає визначення цілей та завдань програми, а також показників виконання для оцінювання реалізації завдань програми. Цей метод став основою для складання бюджетів усіма урядовими установами (міністерствами) та підготовки звітів про виконання;
- упровадження нового підходу до формування бюджету, за яким, зокрема, «поточні видатки» (видатки на експлуатацію/утримання) були віднесені до не програмних. Наприклад, із упровадженням цієї системи всі поточні видатки почали прописуватися одним рядком, замість детального викладення за їх напрямами. Такий підхід надав більшої свободи керівникам установ у питаннях управління ресурсами через упровадження системи розподілу залишку коштів, що утворилися на кінець року внаслідок економії за статтями поточних видатків (дивіденди) [1].

В Україні цей метод вперше був впроваджений при складанні бюджету на 2002 рік. Кабінет Міністрів України розпорядженням № 538-р від 14 вересня 2002 року схвалив Концепцію застосування програмно-цільового

методу у бюджетному процесі [2]. Цей документ визначив мету та основні принципи застосування ПЦМ, його елементи та етапи реалізації Концепції.

Запровадження ПЦМ є одним із необхідних кроків у напрямку розвитку євроінтеграційних процесів в Україні. Впровадження ПЦМ в бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів є пріоритетним напрямком реформування бюджетної системи України, що дозволить забезпечити прозорість та зрозумілість бюджетного процесу для громадян, покращить якість надання послуг та значно підвищить ефективність розподілу й використання коштів, спрямованих на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання соціальних зобов'язань.

Враховуючи значну соціальну складову місцевих бюджетів, запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів дозволить значно підвищити ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального захисту та культури, що дасть можливість відстежувати обсяг та якість послуг, які надаються.

ПЦМ є дієвим інструментом, в ефективному управлінні видатками бюджету, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів, що дозволяє в певній мірі відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням, що є основою оцінки ефективності здійснення витрат.

Мета ПЦМ полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів, результатами їх використання та спрямовується на:

– забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

– забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

– упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;

– посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

– підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

У програмі економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3], запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів визнано однією із стратегічних цілей держави, зокрема:

− впровадження ПЦМ на місцевому рівні;

− удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів;

− підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації й розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів та ін.

Сьогодні в Україні діє успадкована з радянських часів система управління бюджетними коштами, яка спрямована на підтримку та постійне зростання мережі закладів та установ незалежно від кількості та якості надання послуг для населення. Як наслідок – при щорічному збільшенні видатків, населення не вдоволено рівнем послуг соціально-культурної сфери, у вкрай незадовільному стані знаходяться об’єкти житлово-комунального господарства, транспорт, дороги тощо.

Бюджетний процес за ПЦМ базується на системі стратегічного планування та є методом, який поєднує стратегію з тактикою бюджетування у середньостроковій перспективі, також дає можливість для детального та об’єктивного аналізу результативності бюджетних видатків та підвищення ефективності подальшого управління коштами платників податків, забезпечує прозорість і відкритість влади.

При застосуванні ПЦМ увага зосереджується не на розвитку мережі та утриманні установ, а на результатах виконання програм, тобто на тому, наскільки послуги, які надані за бюджетні кошти, відповідають потребам громадян. Тому, бюджет виглядає не як перелік галузей та коштів для їх фінансування, а як перелік окремих програм [4]. Причому, для кожної програми встановлюється чітка мета та перелік показників, за допомогою яких можна оцінити економічні та соціальні результати від використання коштів. Головні риси, які відрізняють ПЦМ від традиційного бюджету наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

ПОРІВНЯННЯ ПЦМ ТА ТРАДИЦІЙНОГО МЕТОДІВ БЮДЖЕТУВАННЯ *(відмінності):*

БАЛАНСОВИЙ (ПОСТАТЕЙНИЙ) МЕТОД	ПЦМ
ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ	
Здійснюється на 1 рік	➢Здійснюється на декілька років
ОБГРУНТУВАННЯ ВИДАТКІВ	
На основі даних “динаміка років + приріст”, без оцінки доцільності видатків бюджетних послуг	➢На основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціально-економічної ефективності та результативності, оцінка бюджетних пріоритетів
СКЛАДАННЯ БЮДЖЕТУ	
У розрізі функцій	➢У розрізі бюджетних програм
СПРЯМУВАННЯ БЮДЖЕТУ	
Лише на утримання бюджетних установ, їх мережі	➢ На досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення видатків
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ	
За результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються відповідальність відсутня	➢Відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм

Джерело: складено автором на основі власних досліджень

Бюджетний процес із застосуванням ПЦМ починається з окреслення соціально-економічних проблем, які необхідно вирішити (рис. 1). Для їх вирішення розробляються орієнтовані на результат бюджетні програми, відповідно бюджет формується виключно на їх основі. Структура розроблених програм узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону.

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС ЗА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ

➢ Програмно-цільовий метод забезпечить реалізацію механізмів «управління за результатами» та чіткий взаємозв’язок між результатами діяльності міської влади і бюджетними коштами, виділеними на їх досягнення.

Поєднання циклів стратегічного планування і програмно-цільового бюджетування

Рис. 1. Механізм бюджетного процесу за програмно-цільовим методом

Для кожної програми визначають мету та формують завдання, виконання яких забезпечить досягнення поставлених цілей. Важливим обов`язковим елементом програми є встановлення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, які використовуються для оцінювання виконання програми і за якими визначають досягнення цілей.

Бюджетна програма складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення мети чи низки середньо- або довгострокових цілей. Фундаментом для розроблення програм є стратегічний план розвитку установи, стратегія розвитку адміністративно-територіальної одиниці або план соціально-економічного розвитку міста. Спираючись на інформацію, яку містять зазначені документи, розпорядник коштів виділяє основні проблеми та планує свої функції та дії для вирішення цих проблем на перспективу. Після цього розпочинається підготовка бюджетних програм. Бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій

Для ефективного впровадження ПЦМ при формуванні та виконанні місцевих бюджетів, необхідно поглибити науково-методологічне забезпечення розробки та виконання бюджетних програм, у тому числі розробити доступні для застосування методики оцінювання бюджетних витрат за окремими заходами на різну перспективу, прогнозування очікуваних результатів, розрахунку окремих показників економічної ефективності програми.

Переваги, яких можна досягти, використовуючи ПЦМ, залежать від стану політичної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової та інших суспільних систем, що відповідатимуть рівню розвитку провідних країн світу. Моніторинг, контроль та оцінка програм ПЦМ мають базуватися на системі показників, яка адекватно відображає теоретико-методологічний підхід до застосування ПЦМ в Україні за умов наявного стану політичної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової систем.

Робота з вдосконалення методології застосування програмно-цільового методу має проводитися системно, одночасно за декількома напрямками. Одним з найважливіших напрямків є визначення проблеми практичного застосування елементів ПЦМ на рівні місцевих бюджетів та поглиблене дослідження зарубіжного досвіду з метою його врахування для удосконалення ПЦМ. При цьому, не менш важливим є розробка нормативно-правового документу із визначенням подальших етапів та конкретних заходів щодо впровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів.

Також важливими напрямками є створення єдиної методологічної бази для використання ПЦМ-бюджетування на рівні місцевих бюджетів, розробка методології стратегічного планування діяльності головних

розпорядників бюджетних коштів відповідно до довго- та середньотермінових пріоритетів розвитку міст, з метою створення основи для запровадження середньо-термінового бюджетного планування, проведення навчання з ПЦМ бюджетування фахівців місцевих фінансових органів та представників розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Використання моніторингу та оцінювання в процесі складання та виконання бюджету забезпечить ефективне та раціональне використання ресурсів місцевого бюджету; покращить прийняття управлінських рішень щодо бюджетних програм та надання бюджетних послуг.

Використання ефективної системи моніторингу та оцінювання бюджетних програм у бюджетному процесі забезпечує:

- проведення внутрішнього оцінювання програм – установами-виконавцями програми та зовнішньої – наприклад, органами державного аудиту, або іншими уповноваженими органами в системі виконавчої влади;
- здійснення оцінювання бюджетних програм шляхом аналізу звітності про виконання програми та оцінювання відповідних показників і критеріїв, які піддаються вимірюванню;
- збирання статистичних та інших даних, необхідних для здійснення моніторингу, та надання адекватної оцінювання результативності програм;
- розробку системи відповідальності за досягнення показників результативності.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, зазначимо, що здійснювати повний перехід на управління видатками за ПЦМ в усіх сферах суспільної діяльності не зовсім доцільно, оскільки фінансування представницьких органів влади, судової влади тощо на основі ПЦМ ускладнено. У цих сферах відсутня система середньо- або довгострокових цілей, внаслідок чого програми не мають реального підґрунтя, складно визначити показники результативності, тому їхнє фінансування має підтримуватися в поточному режимі із застосуванням традиційного методу, а структура бюджету має включати програмну та непрограмну його частини.

Використані джерела інформації:

1. Сучасні інструменти фінансового планування: Навчальний посібник/ [Під заг. ред.,І.Ф. Щербини]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID.– К.Нора-Друк, 2012. – 128 с.
2. Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002%F0.
3. Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
4. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету / Марта Ливдар // Галицький економічний вісник. — 2009. — № 2. — С. 109-114. — (фінансово-

кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів).
5. Концепція реформування місцевих бюджетів затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №308.
6. Кульчицький М. І. Формування та виконання бюджету за программно-цільовим методом/ Кульчицький М. І., Перун З.В. // Фінанси України. –2008. – № 2. – с. 78–83.
7. Федосов. В.М. Сутність і проблематика бюджетотворення: Українські реалії / Федосов. В.М., Бабич Т.С. //Фінанси України. – 2009. – № 1. – с. 3–23.
8. Чугунов І.Я. Розвиток програмно–цільового методу планування бюджету/ Чугунов І.Я., Запаріна І.В.// Фінанси України. –2009. – № 5. – с. 3–14.
9. Бюджетний кодекс України N 2542 - III від 21 червня. 2001 р.[електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http/www.liga.net.
10. Запатріна І. Удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету/ Запатріна І.// Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 4(41)). – С. 14.

УДК 332

Романюк С.А.,
заступник віце-президента,
Національна академія державного управління
при Президентові України

СУЧАСНІ ДЕТЕРМІНАНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті розглядаються сучасні тенденції регіонального розвитку. Відмічаються основні його характеристики – концентрація економічної активності та нерівномірність.

В статье рассматриваются современные тенденции регионального развития. Отмечаются основные его характеристики – концентрация экономической активности и неравномерность.

The paper reviews current trends in regional development. There have been two main characteristics of its – concentration of economic activity and unevenness.

Постановка проблеми. Економічний розвиток постійно супроводжується двома взаємопов'язаним процесами – територіальною концентрацією економічної діяльності та нерівномірністю серед регіонів різного типу і масштабу.

В умовах глобалізації, коли відкритими для економіки світу стають не тільки країни, але й їх регіони, концентрація і нерівномірність розвитку лише зростає. Обидва процеси змінюються з часом, мають різношвидкісний характер та динаміку в залежності від розмірів досліджуваних територій. Аналіз тенденцій, що характерні для регіональних процесів різних країнах світу, дозволяє екстраполювати їх на розвиток регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній економічній науці основні тенденції сучасного регіонального розвитку досліджуються такими науковцями і фахівцями, як С.О.Біла, З.С.Варналій, В.С. Кравців,