

Стадник М.Е., Тринько Р.И. Главные методические основы экологического страхования агропроизводства.

Отмечена необходимость государственной поддержки агропроизводителей, в том числе страховой защиты их деятельности. Установив количественную зависимость между уровнем экологического загрязнения регионов и уровнем развития сельскохозяйственного производства, предложено методу определения зон экологического страхования именно по экологическому принципу и расчет индекса экологической угрозы.

Ключевые слова: государственная поддержка агропроизводителей, страховая защита, зоны экологического страхования, индекс экологической угрозы.

Stadnik M.E., Trynko R.I. Basic methodological principles of environmental insurance in Agriculture.

The necessity of state support for agricultural producers, including insurance coverage of their activities is described in the article. The method of determining areas of environmental insurance for the environmental principles and the index of environmental threats is proposed on the basis of the establishing of quantitative relationship between the level of environmental pollution of regions and the level of development of agriculture.

Key words: state support for agricultural manufacturer, insurance coverage, areas of environmental insurance, index of environmental threats.

Стаття надійшла 17 жовтня 2012 р.

УДК 336.145.1

**Т.Д. Таукешева,
Г.В. Даудова**

ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД

Наведено досвід інших країн щодо управління фінансовими ресурсами, проаналізовано сучасний стан бюджетного планування в Україні, доведена необхідність застосування програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, запропоновано вдосконалення нормативних та методологічних засад ефективного впровадження програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні.

Ключові слова: місцевий бюджет, управління бюджетними коштами, бюджетне планування та прогнозування, програмно-цільовий метод, бюджетна програма.

Постановка проблеми. В умовах подальшого продовження структурних перетворень у всіх галузях економіки особливого значення

ня набуває питання щодо вдосконалення системи управління державними фінансами. Це зумовлює необхідність застосування в практичній площині фінансової діяльності сучасних методик та інноваційних підходів до забезпечення оптимального фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та окремих її територій через реалізацію загальнодержавних та відповідних місцевих цільових програм. При цьому, враховуючи обмеженість доходів органів місцевого самоврядування, одним із інструментів підвищення ефективності та результативності використання наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів виступає комплексне використання програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні. Застосування програмно-цільового методу в процесі планування та виконання місцевих бюджетів сприятиме досягненню конкретного довгострокового результату та ефективності використання коштів.

Стан дослідження. В останні десятиліття наукова та прикладна проблематика удосконалення організації бюджетного процесу, пов'язаного з підвищенням рівня бюджетного планування, привернула увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних наукових фахівців [1]. Аналіз міжнародних практик дає підстави констатувати, що впровадження елементів програмно-цільового методу створює підвалини для підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами та раціонального їх використання [1]. У контексті бюджетної реформи в Україні дослідженнями вітчизняних науковців В.М. Федосова, М.І. Кульчицького, І.Я. Чугунова та інших була обґрунтована необхідність запровадження компонентів програмно-цільового методу як найпрогресивнішого інструменту бюджетного управління.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Науковцями окреслено технологію вдосконалення програмного фінансового планування, підтвердженого світовим досвідом та визначено, що середньострокове планування бюджету з використанням програмно-цільового методу виступає дієвим важелем державного управління коштами. Але, вивчення прикладних аспектів застосування положень щодо планування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом підкреслює необхідність подальшої розробки цього питання. Існуючі нормативні, методичні та навчальні матеріали будуються на загальнотеоретичних засадах, які в практичному сенсі не повною мірою відображають результативні показники бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Недостатньо дослідженою залишається методологічна база в частині впровадження програмно-цільового методу в сфері житлово-комунального господарства.

Метою статті є історичний аналіз становлення програмно-цільового методу в поєднанні з аналізом правових та економічних заasad середньострокового планування бюджету в Україні, визначення показників реалізації місцевих програм та оцінки фактично отриманих результатів.

Виклад основних положень. Необхідність вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами пов'язана з підвищенням якості надання державних послуг та ефективністю використання бюджетних коштів.

Розв'язання цієї проблеми полягає у застосуванні складових бюджетного менеджменту: бюджетного планування (стратегічного планування та планування реалізації стратегії), організації й обліку виконання бюджету та контролю за його виконанням [3].

Інструментом, який поєднує складові бюджетного менеджменту, визначає пріоритети соціально-економічного розвитку регіону та органу місцевого самоврядування, відображає стратегічні цілі на середньостроковий період, конкретизовані завдання, відповідні індикатори результату від управлінських рішень та діяльності розпорядників бюджетних коштів, є програмно-цільовий метод бюджетування.

Як свідчить світова практика, на сьогодні найкращого методу формування, реалізації, моніторингу і контролю виконання бюджету, оцінки результативності бюджетних програм неіснує [2].

Еволюція розвитку фінансового планування відноситься вперше застосування елементів стратегічного планування на початок 60-х років минулого століття Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки. В подальшому підґрунтям здійснення реформ державного управління в країні став схвалений у 1978 році закон «Про реформування суспільних послуг», у 1993 році – закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ».

Прийняття цих законодавчих актів мали за мету перетворити діяльність урядових організацій на досягнення певного результату, впровадивши оцінки їх діяльності та систему заохочення за успішне виконання функцій.

У Новій Зеландії інновацією реформування бюджетного процесу як складової комплексної реформи системи державного управління є впровадження контрактних взаємовідносин між міністрами та керівниками департаментів, підставою яких виступає закон «Про державний сектор» (1988 р.). Згідно закону «Про державні фінанси» (1989 р.) основою реформ у сфері фінансів виступає зміщення акцентів з фінансування державних (бюджетних) установ на придбання послуг, що надаються цими установами.

Використання програмно-цільового методу в Австралії поєднує реструктуризацію системи державного управління з проведенням бюджетної реформи. В бюджетній сфері урядова концепція «Про реформування державного сектора» (1983 р.) акцентує питання переходу діяльності уряду з «відповідності нормативам» на «контроль за виконанням». Поряд з цим, реформи торкалися системи доходів бюджету, прогнозу видатків на середньострокову перспективу (плановий рік та три наступні роки), звітуванню за результатами бюджетних послуг за бюджетними програмами та відповідності загальнодержавним пріоритетам.

Наслідком проведення реформ у Великій Британії стало впровадження системи управління за результатами, надання державних послуг на конкурентній основі, залучення громадян до прийняття політичних рішень та використання показників виконання для покращення якості послуг.

Результати застосування цього підходу базуються на Угоді про бюджетні послуги і Договорі про надання послуг. В Угоді про бюджетні послуги визначається мета і завдання для кожного міністерства, показники якості та кількості бюджетних послуг, очікуваний результат від їх реалізації тощо [1].

Зазначені компоненти програмно-цільового методу регламентовані відповідним законодавством у країнах з перехідною економікою: Румунії, Болгарії, Росії, Литві, Естонії, Словенії, Словаччині, Казахстані та інших.

Правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів соціального і економічного розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць визначені Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (2000 р.) [4]. Для розроблення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України прогноз економічного і соціального розвитку України складається на середньостроковий період (п'ять років), для розроблення державних цільових програм та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України – на короткостроковий період (щорічно).

Практика застосування програмно-цільового методу в Україні співпадає з бюджетною реформою, а саме з прийняттям Бюджетного кодексу України (2001 р.).

Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 року № 538-р, визначено, що метою запрова-

дження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання, що спрямоване 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 дотриманням 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 [5].

Поряд з цим визначено наступні елементи програмно-цільового методу: формування бюджету в розрізі бюджетних програм, відповідальні виконавці бюджетних програм, прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету, складові елементи бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, результативні показники), застосування середньострокового бюджетного планування, паспорт бюджетної програми.

У бюджетному процесі України програмно-цільовий метод застосовується з 2002 року на рівні державного бюджету.

Виходячи з принципу єдності бюджетної системи України (єдиної правової бази, єдиної бюджетної класифікації, єдності порядку виконання бюджетів), запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів обумовлено наступними чинниками:

- на рівні державного бюджету застосовується програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету, а на рівні місцевих бюджетів – тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів;

– затвердження державного бюджету здійснюється в розрізі бюджетних програм, місцевого бюджету – в розрізі утримання бюджетних установ;

– бюджетні запити головних розпорядників коштів державного бюджету формуються на підставі пріоритетів програм та показників їх виконання, місцевого бюджету – на підставі попереднього бюджетного періоду;

– обсяг видатків головного розпорядника коштів державного бюджету ґрунтується на визначенні соціальної потреби та економічної результативності, місцевого бюджету – на виконанні державних повноважень у частині фінансування галузей соціально-культурної сфери та реалізації соціальних проектів;

– використання коштів державного бюджету передбачає звітність за результатами (складання звітів про виконання паспортів бюджетних програм з заповненням показників затрат, продукту, ефективності, якості), звітність про виконання місцевих бюджетів таких показників не містить;

– головні розпорядники бюджетних коштів державного бюджету здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, керівники установ та організацій несуть персональну відповідальність за якість послуг, що надаються, місцевих бюджетів – здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань і витрачанням бюджетних коштів.

Протягом 2009–2010 років проведено експеримент із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів у Автономній Республіці Крим, Житомирській, Луганській та Львівській областях. Поширення програмно-цільового методу в інших регіонах планується з 2014 року.

На сьогодні Міністерством фінансів України здійснено підготовчу роботу з розробки методологічної бази застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, а провідними експертами країни реалізовано науково-дослідну роботу «Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів».

Згідно з заходами щодо реалізації Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів у 2012 році всі обласні бюджети та бюджети міст обласного значення залучені до експерименту.

Синтез експериментальних ситуацій, що виникли в процесі розробки бюджету міста Харкова на 2012 рік із застосуванням елементів програмно-цільового методу, свідчить про необхідність удоско-

налення нормативної та методологічної бази складання та виконання місцевих бюджетів.

Найвпливовішим елементом програмно-цільового методу, що потребує чіткого розуміння, є паспорт бюджетної програми, який розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою.

У практичній площині бюджетного процесу існує низка ситуацій, коли складання паспорта за деякими бюджетними програмами не має сенсу (наприклад, використання коштів резервного фонду бюджету, здійснення видатків на обслуговування боргу тощо). Виникає також питання щодо доцільності складання паспортів бюджетних програм, бюджетні призначення за якими встановлено державним бюджетом (субвенції, дотації) та місцевими бюджетами в частині коштів, що передаються до державного бюджету та інших місцевих бюджетів. Зазначені приклади потребують внесення змін до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. №538-р та інших нормативних документів, що регламентують організаційно-правові засади формування паспорта бюджетної програми.

Необхідність удосконалення методичних матеріалів планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу пов'язана з відсутністю механізму складання та затвердження паспортів бюджетних програм у разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет. Бюджетним кодексом України визначено особливості надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету, проте в інструктивних документах щодо застосування практик програмно-цільового методу така можлива ситуація не розглядається.

Серед суттєвих заходів стосовно внесення змін до нормативно-правової та методологічної бази з питань запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів є застосування підпрограм за видатками на житлово-комунальне господарство. Це обумовлено тим, що система житлово-комунального господарства міста, як складний комплекс житлового та дорожнього господарства, теплозабезпечення та освітлення, водопостачання та водовідведення, благоустрою та озеленення, санітарної очистки та поводження з відходами тощо, передбачає багато різноманітних видів видатків за кожною складовою цієї сфери.

Наприклад, капітальний ремонт житлового фонду комунальної власності (наказ Державного Комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10.08.2004 р. № 150) включає широкий спектр послуг (робіт), пов'язаних з ремонтом фундаментів та підваль-

них приміщень, стін та фасадів будівель, дахів та покрівель, сходів та балконів, центрального опалення та вентиляції, внутрішньодомових водопровідних мереж та каналізаційних випусків, газопостачання та електроосвітлення, ліфтів та систем диспетчеризації тощо. Фінансування зазначеного напрямку житлово-комунального господарства здійснюється за окремо визначеними заходами, виконання яких супроводжується обов'язковими витратами на обстеження стану об'єкта, розробку технічних висновків, проведення експертного звіту проектно-кошторисної документації.

Експериментальна практика визначення результативних показників за програмою «Капітальний ремонт житлового фонду» з урахуванням зазначених компонентів вимагає деталізації цієї програми. Аналогічна структура видів послуг (робіт) за програмою «Благоустрій міст, сіл, селищ» та іншим програмам житлово-комунального господарства.

Таким чином, стає очевидним доопрацювання Примірною переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками (наказ Міністерства фінансів України від 27.07.2011 р. № 945) в частині формування підпрограм у житлово-комунальному господарстві.

Наступним питанням, яке підлягає врегулюванню в процесі реалізації експерименту із запровадженням програмно-цільового методу на місцевому рівні, є стратегічне планування соціально-економічної діяльності органу місцевого самоврядування. Відсутність загальнодержавного стратегічного планування гальмує підвищення ефективності управління бюджетними коштами та результативності їх використання. На даний час політика держави свідчить про зрушення концептуальних уявлень відносно формування цілісної системи державного стратегічного планування соціально-економічного розвитку України.

На виконання Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентна економіка, ефективна держава» розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про державне стратегічне планування», який прийнято у першому читанні та підготовлено до другого читання [6].

Серед основних новацій цього законопроекту слід відзначити регіональний аспект – систему документів, які повинні впливати на регіональний розвиток (Стратегію регіонального розвитку, стратегію розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; регіональні та місцеві цільові програми; плани соціально-

економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст; прогнози місцевого бюджету та місцеві бюджети). Прийняття зазначеного законодавчого акта дозволить скоротити розрив між завданнями, які визначаються першочерговими та необхідними у рішеннях Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади та фінансовими ресурсами, що закладаються в проекти державного та місцевих бюджетів.

Висновки. Отже, вищевикладене дає всі підстави стверджувати, що важливим напрямом управління бюджетними коштами на рівні місцевих бюджетів є запровадження програмно-цільового методу, який орієнтується на досягнення результативності. Забезпечити комплексний підхід до формування місцевих бюджетів та підвищити результативність управління бюджетними коштами на рівні місцевих бюджетів дозволить стратегічне планування.

Систематизації цих питань сприятиме поєднання механізмів оптимізації наявних цільових загальнодержавних, регіональних та місцевих програм з удосконаленою методологією впровадження програмно-цільового методу.

Перспективи подальших розвідок. Виходячи з цього, подальшого дослідження потребує вивчення питання щодо визначення основних інноваційних орієнтирів, які вимагають стратегічного формування та підготовки загальної структурної схеми соціально-економічного розвитку територіальних громад органів місцевого самоврядування.

1. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посібник / під заг. ред. І. Щербини; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – 2-ге вид., випр. та доп. – К.: Нора-Друк, 2011. – 104 с.

2. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.

3. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: навч. посібник / Л.Є. Клець. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.

4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

5. 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>

6. Про державне стратегічне планування: проект Закону від 3 листопада 2011 р., реєстр. № 9407 // Інформаційно-аналитический центр «Ліга», 2012.

Таукешева Т.Д., Даудова Г.В. Практические основы формирования местных бюджетов: программно-целевой метод.

Освещен опыт других стран по управлению финансовыми ресурсами, проанализирована существующая ситуация бюджетного планирования в Украине, доведена необходимость внедрения программно-целевого метода составления и исполнения местных бюджетов, предложено усовершенствование нормативных и методологических основ эффективного применения программно-целевого метода бюджетирования на местном уровне.

Ключевые слова: *местный бюджет, управление бюджетными средствами, бюджетное планирование и прогнозирование, программно-целевой метод, бюджетная программа.*

Taukesheva T.D., Daudova H.V. Practical principles of forming local budgets: programme and target method.

The experience of other countries as to financial resources management is given, the current situation of budgetary planning in Ukraine is analyzed, the necessity of applying the programme and target method of compiling and implementing local budgets is proved, the improvement of normative and methodological principles of effective introduction of programme and target method of budgeting at the local level is offered.

Key words: *local budget, budget management, budgetary planning and prediction, programme and target method, budgetary programme.*

Стаття надійшла 9 жовтня 2012 р.

УДК 631.15.017.3

О.В. Федик

ІНФРАСТРУКТУРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ОСОБИСТИХ ПІДСОБНИХ ГОСПОДАРСТВ ЛЬВІВЩИНИ

Розглянуто роль інфраструктури у забезпеченні розвитку особистих підсобних господарств. Визначено її складові елементи: виробничу, торгіву, фінансово-кредитну, інформаційну, правову та соціальну інфраструктуру. Досліджено вплив інфраструктури на розвиток ОПГ Львівщини.

Ключові слова: *особисті підсобні господарства, АПК, інфраструктура, ринкові відносини, послуги суб'єктів інфраструктури*

Постановка проблеми. Реформування сільського господарства України, викликане переходом економіки до ринкових відносин, привело до значного спаду виробництва на великих сільськогосподарських підприємствах, різкого скорочення посівних площ, поголів'я вели-