

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ЯК ОДИН З МЕТОДІВ ФІНАНСУВАННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА

**Ігор Кушнір,**

*здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України*

Розвиток ринкових відносин в Україні зумовив необхідність пошуку різноманітних джерел фінансування житлового будівництва з метою збільшення його обсягів і розвитку цього сектора національної економіки загалом. Адже не викликає сумнівів той факт, що проблема забезпечення громадян житлом є однією з-поміж найбільш з нагальних проблем, які потребують розв'язання. Зокрема, за висновками Європейської економічної комісії ООН, житло в Україні коштує непропорційно дорого, і це при тому, що в країні відчувається його нестача [1]. Водночас в ООН вважають, що країна має хороший потенціал для розробки та здійснення ефективної житлової політики.

При цьому вдосконалення практики фінансування житлового будівництва має здійснюватися на основі як вітчизняного, так й іноземного досвіду, вимагає відповідного наукового узагальнення та методологічних розробок. Розв'язання проблем забезпечення громадян житлом має комплексний характер і, зокрема, фінансово-правовий аспект. Адже від наявності чи відсутності фінансових ресурсів залежить можливість розв'язання проблем збільшення обсягу житлового будівництва, забезпечення громадян доступним житлом, виконання програм у галузі молодіжного будівництва тощо. Зазначені програми переважно фінансуються із застосуванням програмно-цільового методу, якщо мова йде про

використання бюджетних ресурсів, які є базовою складовою таких програм.

Аналіз світового досвіду дає підстави стверджувати, що фінансування цільових програм — це метод прогнозування видатків на пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку, що застосовується під час розробки бюджетної політики держави на майбутній період. У більшості економічно розвинених країн світу, зокрема й у Великобританії, Франції, Швеції, ФРН, США, розробляються спеціальні фінансові програми. При тому, що метод має низку недоліків, він повною мірою відповідає вимогам ринкової економіки та свідчить про високий рівень управління економікою. Водночас деякі спеціалісти підкреслюють, що неможливо за короткий час повністю перейти до програмно-цільового бюджетування — про це свідчить практично 60-річна історія впровадження програмно-цільового бюджетування в США та 20-тирічний період бюджетних реформ у Великобританії. Так, О. Болтінова підкреслює, що «перехід до програмно-цільового бюджетування — складний і досить тривалий процес, пов'язаний з необхідністю вирішення цілої низки організаційних, технічних і психологічних завдань» [2, 23].

Ознайомлення з міжнародним досвідом у цій сфері дає підстави говорити про те, що метод програмно-цільового фінансування (його ще називають програмно-цільовим бюджетуванням або



бюджетуванням) використовується для підвищення ефективності та результативності використання обмежених бюджетних ресурсів. Особливої актуальності його використання набуває в часи фінансових криз, коли фінансові ресурси, що є в розпорядженні органів публічної влади, суттєво скорочуються. Для України останній фактор має надзвичайну актуальність, адже останніми роками країна зіткнулася з постійним дефіцитом бюджетних коштів і необхідністю їх суворої економії.

Отже дослідження можливостей, що їх надає застосування методу програмно-цільового фінансування у сфері житлового будівництва, є вкрай актуальне, чим і пояснюється обрання предмета дослідження пропонованої статті.

Якщо проблемам бюджетного фінансування присвячено чимало наукових розробок, то значно менше уваги приділяється розкриттю суті й особливостей саме методу програмно-цільового фінансування як одного з методів бюджетного фінансування. На підтвердження такого висновку достатньо проаналізувати роботи останніх років провідних учених з України та держав СНД, зокрема, Д. Бекерської, О. Болтінової, Л. Воронової, О. Грачової, О. Горбунової, С. Запольського, М. Карасьової, Ю. Крехіної, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, П. Пацурківського, Е. Соколової, Н. Хімічевої, А. Худякова, Н. Якимчук та багатьох інших.

Аналіз різноманітних монографічних джерел з фінансового права дозволяє стверджувати, що в бюджетному процесі програмно-цільовий метод розглядається як система планування й управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, орієнтована на забезпечення відповідності між рівнем фінансування кожної програми й очікуваними результатами від її реалізації. Фактично, застосування програмно-цільового методу фінансування надає можливість відстежувати ефективність і прозорість здійснення бюд-

жетних видатків. Недаремно говорять, що в основу програмно-цільового методу в бюджетному процесі покладено підхід, особливістю якого є те, що спочатку визначаються результати, яких необхідно досягти, а вже потім вирішується питання про те, які фінансові ресурси потрібні для досягнення цих результатів. Отже запровадження програмно-цільового методу фінансування означає, що планування витрат має бути пов'язане з вирішенням конкретних завдань [3, 98]. Вважаємо, що такий висновок буде правильним щодо будь-якої сфери національної економіки, в якій використовується програмно-цільовий метод фінансування видатків, зокрема й щодо сфери житлового будівництва.

Доцільно зауважити, що на необхідність підвищення ролі перспективного бюджетного планування (прогнозування), що має забезпечити пропорційність і збалансованість усіх крупномасштабних соціально-економічних програм, і пріоритетних національних проектів також, звертають увагу як вітчизняні, так й іноземні вчені. Так, О. Грачова, виділяючи публічні інтереси в галузі фінансового контролю як основну мету його здійснення, звертає увагу на необхідність успішної реалізації фінансової політики, ефективного використання публічних фінансових ресурсів [4, 209].

Говорячи про досвід запровадження програмно-цільового методу в Україні, варто зауважити, що первинно він розглядався як пілотний проект, який запроваджувався у процесі фінансування наукової сфери, починаючи з 2001 року. Так, відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, бюджетну програму було визначено як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети й завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [5].



Пізніше цей метод почав використовуватись як один з базових, поряд з методом кошторисно-бюджетного фінансування, в багатьох галузях економіки з метою встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання. Після прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України (далі — БК України) в 2010 році цей метод фінансування отримав базове закріплення вже на рівні кодифікованого фінансового акта, а не на підзаконному рівні, як було до цього часу. Так, відповідно до п. 42 ч. 1 ст. 2 БК України, під програмно-цільовим методом потрібно розуміти метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [6].

Фахівці з фінансового права вважають, що запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на розв'язання таких завдань, як: 1) забезпечення прозорості бюджетного процесу; 2) забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; 3) упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування та виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних і коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм; 4) посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності; 5) підвищення якості розроблення бюд-

жетної політики, ефективності розподілу та використання бюджетних коштів [7, 468].

Потрібно зауважити, що згадані аспекти мають не лише теоретичний, але й безпосередньо практичний характер. Так, можна звернути увагу на проблему співвідношення правового статусу головного розпорядника бюджетних коштів і відповідального виконавця бюджетної програми, тому що певною мірою відбувається підміна цих понять, на що звертають увагу у фаховій літературі [8, 135]. Зазначена проблема набуває неабиякого значення в процесі використання бюджетних ресурсів, коли відбувається виділення бюджетних асигнувань, а пізніше — перевіряються правильність і цільове спрямування використання бюджетних коштів як їхнім розпорядником, так і виконавцем бюджетних програм.

Більш як десятирічний досвід використання програмно-цільового методу фінансування в Україні дає підстави говорити про позитивні наслідки його запровадження, при цьому для багатьох галузей національної економіки (а не лише суспільно-гуманітарної сфери). Зазначене твердження є справедливим і щодо сфери житлового будівництва. Адже саме в цій сфері, котра намагається використовувати різноманітні шляхи пошуку фінансових ресурсів, прийнято кілька державних цільових програм, зокрема:

- Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [9];
- Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки [10];
- Державна програма забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку [11] (фінансування скорочено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення



державних цільових програм» від 22.06.2011 року № 704);

- Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки [12];
- Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки [13].

Саме останнім двом програмам держава приділяла в останні роки найбільше уваги, з огляду на їхнє суспільне соціально-економічне значення та публічний характер спрямування фінансових ресурсів, які використовуються в процесі реалізації названих програм. Адже, наприклад, Програма забезпечення молоді житлом спрямована на створення додаткових умов для забезпечення житлом молоді, активізації інвестиційної діяльності у сфері житлового будівництва для молодих сімей і одиноких молодих громадян. Її метою визначено реалізацію державної молодіжної політики щодо розв'язання житлової проблеми шляхом створення сприятливих умов для розвитку молодіжного будівництва, вдосконалення механізмів придбання житла та забезпечення на цій основі подальшого розвитку системи іпотечного житлового кредитування.

Варто зауважити, що первинно на виконання програми передбачалося протягом 2002–2012 років інвестувати близько 5,8 млрд грн. При цьому на момент прийняття Програми планувалося, що в період 2002–2005 років фінансування заходів Програми мало здійснюватися переважно коштом державного та місцевих бюджетів з поетапним залученням додаткових позабюджетних джерел фінансування. Своєю чергою, на період 2009–2012 років фінансування Програми мало здійснюватися за рахунок позабюджетних джерел, а також бюджетних коштів, передбачених на компенсацію наданих молоді пільгових кредитів, коштів спеціальних фондів відповідних бюджетів, зокрема й акумульова-

них за рахунок повернутих раніше наданих пільгових довгострокових державних кредитів на будівництво (реконструкцію) та придбання житла для молодих сімей і одиноких молодих громадян.

Зазвичай, наявність джерел фінансування, відмінних від бюджетних ресурсів, має неабияке значення, оскільки мало становити лівову частку від загальної суми виконання програми. Адже Програмою закріплювалося, що з державного бюджету планувалося виділити 1 397 млн грн, з місцевих бюджетів — 1 062 млн грн. Серед інших джерел фінансування Програми називалися кошти від використання незавершеного будівництва, кошти Світового банку, страхові резерви страховиків, резерви пенсійних фондів, кошти від випуску та реалізації цінних паперів, кошти комерційних банків, особисті кошти позичальників тощо.

Закладена диверсифікація джерел фінансування, що передбачала як бюджетні ресурси, так і позабюджетні кошти, мала сприяти зменшенню навантаження на публічні фонди, якими є бюджети, та зацікавленню як громадян, так і суб'єктів господарювання в інвестуванні у будівництво. Наявність такої диверсифікації отримала своє додаткове підкріплення внаслідок світової фінансової кризи, що внесла суттєві корективи у виконання як Програми забезпечення молоді житлом, так й інших державних цільових програм.

Окреме місце у сфері житлового будівництва посідає Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 року № 1249 (зі змінами). Метою Програми є підвищення рівня забезпечення громадян, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, житлом через удосконалення наявного та запровадження нового ефективного фінансово-інвестиційного механізму дер-



жавної підтримки будівництва (придбання) доступного житла.

На момент прийняття названої Програми було визначено, що її виконання дасть змогу, по-перше, забезпечити житлом 265 800 сімей шляхом будівництва 16,6 млн км<sup>2</sup> його загальної площі; по-друге, запровадити новий фінансово-інвестиційний механізм державної підтримки, спрямований на забезпечення максимальної ефективності використання державних коштів; по-третє, побудувати службове житло для тих категорій громадян, які мають право на користування таким житлом; і по-четверте, створити умови для стабільної роботи підприємств будівельної галузі, збереження робочих місць.

Було визначено, що для будівництва (придбання) житла в межах виконання Програми необхідні кошти в сумі 88 499,75 млн грн без урахування щорічної інфляції. Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів державного (23 234,8 млн грн) та місцевих бюджетів (5 442,8 млн грн), інших джерел, зокрема і власних коштів громадян (59 822,15 млн грн). Водночас слід констатувати, що на сьогоднішній день фінансові параметри виконання зазначеної програми також не дотримуються. Норми, що закладаються до поточних законів про державний бюджет, є значно меншими порівняно із запланованими показниками. Крім цього, протягом бюджетних періодів зазначені показники суттєво скорочуються.

Доцільно зауважити, що реалізація програмно-цільового методу фінансування в житловій сфері здійснюється за різноманітними напрямками. Так, свого часу Законом України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року № 800 [14] Уряду України було доручено сформувати єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових

умов відповідно до законодавства та перебувають на квартирному обліку. Зазначений реєстр становить автоматизовану систему збирання, накопичення та надання інформації про таких громадян. Згідно з Державною програмою будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки було передбачено заходи з формування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства та перебувають на квартирному обліку.

Наразі процедура формування названого Реєстру унормована Постановою Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов» від 11.03.2011 року № 238 [15]. Держателем Реєстру, котрий забезпечує його ведення, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке погоджує технічні завдання на функціонування Реєстру з Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації і Державним агентством з питань науки, інновацій та інформації.

Особливості застосування програмно-цільового методу фінансування житла деталізуються у відомчих нормативно-правових актах. Наприклад, відповідно до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для надання державної підтримки з метою будівництва (придбання) доступного житла» від 09.06.2011 року № 73 було визначено такі напрями спрямування бюджетних коштів:

- 1) на надання державної підтримки для будівництва (придбання) доступного житла громадянам, які перебувають на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов і визначені центральними органами виконавчої влади чи органами місцевого самовряду-



вання, які ведуть зазначений облік, такими, що мають право на доступне житло;

- 2) на формування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

При цьому Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як головний розпорядник бюджетних коштів затверджує: перелік об'єктів житлового будівництва, на добудову (будівництво) яких або придбання житла в яких можуть спрямовуватися бюджетні кошти, а також розподіл бюджетних коштів між напрямками й адміністративно-територіальними одиницями за погодженням з Міністерством фінансів України. Водночас на практиці далеко не всі питання в межах використання цього методу фінансування є вирішеними або такими, що можуть однозначно тлумачитися, на основі положень спеціального законодавства в галузі будівництва та бюджетного законодавства.

Зважаючи на вищезазначене та на основі аналізу законодавчих вимог, можна дійти висновку, що формування такого реєстру та використання його даних має бути невід'ємною складовою механізму застосування програмно-цільового методу фінансування житлового будівництва. Загалом же фінансове забезпечення виконання вищезгаданих програм вимагає застосування

різних методів фінансування, зокрема й поряд із програмно-цільовим методом фінансування, також бюджетного та банківського кредитування, інвестування, іпотеки тощо. Адже розв'язання проблеми забезпечення громадян житлом має здійснюватися із застосуванням різних методів, і через надання державної підтримки, яка поєднує у собі як програмне бюджетне фінансування, так і пільгове іпотечне житлове кредитування також. Крім цього, необхідним є якісне нормативно-правове забезпечення, особливо щодо визначення статусних повноважень учасників процедур фінансування, а також особливостей здійснення операцій з фінансовими ресурсами. Оскільки ані Бюджетний кодекс України, ані житлове законодавство не можуть повною мірою вирішити всі питання практичного характеру, що почали виникати в цій сфері. Водночас аналіз чинного фінансового законодавства свідчить про наявність колізій і прогалин у співвідношенні зі спеціальним законодавством у галузі будівництва, що вимагає наукового пошуку та розробки пропозицій, спрямованих на вдосконалення фінансового законодавства. ♦

#### Список використаних джерел

1. В Україні непомірно високі ціни на житло [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://news.dt.ua/ECONOMICS/oon-100043.html>.
2. Болтинова О. В. Системообразующие категории бюджетного права и проблемы составления проектов бюджетов в Российской Федерации / О. В. Болтинова // Системообразующие категории в финансовом праве: состояние и перспективы трансформации : материал. межд. конф., г. Харьков, 15–16.04.2010 года. — Х. : НИИ ГСМС, 2010. — С. 19–25.
3. Заруба П. І. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: здобутки і перспективи / П. І. Заруба, С. І. Федчук // Фінансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи : зб. наук. праць за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конференції, 04–07.10.2011 року. — Ч. I / НДІ фінансового права. — К. : Алерта, 2011. — С. 98–101.



4. Грачева Е. Ю. Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева // *Очерки финансово-правовой науки современности* / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М.-Х. : Право, 2011. — 592 с.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 року № 538-р // *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 38. — Ст. 1793.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572 (зі змінами).
7. Орлюк О. П. Фінансове право : академічний курс / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
8. Якимчук Н. Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус : монографія / Н. Я. Якимчук. — Чернівці: вид-во ЧНУ, 2009. — 647 с.
9. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки» в редакції Закону від 11.06.2009 року № 1511-VI // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. — 2009. — № 47–48. — Ст. 720.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки» від 29.11.2010 року № 1090 // *Офіційний вісник України*. — 2010. — № 92. — Том 2. — Ст. 518 (зі змінами).
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку» від 29.01.1999 року № 114 // *Урядовий кур'єр*. — 1999. — № 5. — С. 7.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки» від 11.11.2009 року № 1249 // *Офіційний вісник України*. — 2009. — № 92. — Ст. 3180 (зі змінами).
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки» від 29.07.2002 року № 1089 // *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 31. — Ст. 1480.
14. Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року № 800 // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. — 2009. — № 19. — Ст. 257 (зі змінами).
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов» від 11.03.2011 року № 238 // *Офіційний вісник України*. — 2011. — № 19. — Ст. 795 (зі змінами).
16. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для надання державної підтримки з метою будівництва (придбання) доступного житла» від 09.06.2011 року № 73, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 22.06.2011 року за № 748/19486.

Надійшла до редакції 29.01.2013 року