

## ПРОГРАММНО–ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ

Чижевская Марина Борисовна, к.э.н., доцент

Писоцкая Дарья Сергеевна, ассистент

ВНЗ Укоопсоюза «Полтавский университет экономики и торговли»

Chyzhavska Maryna, PhD, [marfin.poltava@gmail.com](mailto:marfin.poltava@gmail.com)

Pisotska Daria, assistant, [dpisotskaja@gmail.com](mailto:dpisotskaja@gmail.com)

Poltava University of economics and trade

**Аннотация.** В работе рассматриваются вопросы, связанные с бюджетной децентрализацией. Авторами представлены основные аспекты применения программно–целевого метода в бюджетном процессе на уровне местного самоуправления.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, бюджетирование, бюджетное планирование, местные бюджеты, программно–целевой метод.

Одним из главных условий эффективного регулирования экономических

процессов в государстве является прозрачная и понятная государственная политика. В Украине, в условиях децентрализации, повышении эффективности и результативности использования бюджетных средств является необходимость перехода от традиционных, устаревших методов бюджетирования к таким, которые бы отвечали современным требованиям и апробированы мировой практикой [1].

Программно–целевой метод (ПЦМ) является действенным инструментом, обеспечивающим планирование и исполнение бюджета на среднесрочную перспективу, ориентированный на достижение конкретной цели в соответствии с установленными приоритетами.

Бюджетный процесс при программно–целевом методе по своей сущности является циклом, начинающимся с определения перечня социальных и экономических проблем, и охватывает поэтапное применение всех средств, необходимых для их решения.

Программно–целевой метод формирования бюджета применяется в Украине с 2002 года. Использование этого метода бюджетного планирования позволяет оценивать результативность государственных программ и четко определить на что именно расходуются бюджетные средства. Программно–целевой метод составления бюджета получил развитие с принятием в июле 2010 года новой редакции Бюджетного кодекса Украины, предусматривающей расширение сферы применения ПЦМ в бюджетном процессе.

Сегодня ПЦМ в Украине применяется как на уровне государственного бюджета, так и всех местных бюджетов (с 2017 года). Это, в определенной степени, позволяет отследить эффективность и результативность расходования бюджетных средств путем использования информации о результативных показателях и другой информации, содержащейся в бюджетных запросах, паспортах бюджетных программ, отчетах о выполнении паспортов бюджетных программ. Главной целью ПЦМ является установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования.

Применение ПЦМ на уровне местных бюджетов требовало подготовительного этапа, в ходе которого необходимо было выполнить следующие задачи:

- создать нормативно–правовую и методологическую базы;
- провести обучение кадров на уровне местных финансовых органов, распорядителей и получателей бюджетных средств;
- осуществить соответствующее материально–техническое обеспечение процесса перехода к ПЦМ.

Так, в течение 2009 – 2010 годов был проведен подготовительный этап по внедрению ПЦМ в 43 местных бюджетах пилотных регионов (Житомирская, Львовская, Луганская области и АР Крым), отобранных на заседаниях Межведомственной рабочей группы по проведению подготовительной работы по разработке методологических принципов внедрения ПЦМ составления и выполнения местных бюджетов.

Указанные области представляют центральный, восточный, западный и

южный регионы Украины, что позволило, во-первых, учитывать региональные различия при создании типового перечня бюджетных программ и показателей их выполнения, во-вторых, использовать их как кластерные центры при дальнейшем применении ПЦМ на местном уровне.

ПЦМ в бюджетном процессе направлено на:

- обеспечение прозрачности бюджетного процесса, четко определяет цели и задачи, на достижение которых расходуются бюджетные средства, повышение уровня контроля над результатами выполнения бюджетных программ;
- обеспечение, по результатам выполнения бюджета, оценки деятельности участников бюджетного процесса по достижению поставленных целей и выполнения задач, а также проведение анализа причин неэффективного выполнения бюджетных программ;
- упорядочения организации деятельности главного распорядителя бюджетных средств по формированию и выполнению бюджетных программ путем четкого разграничения ответственности за реализацию каждой бюджетной программы между главным распорядителем бюджетных средств и ответственным исполнителем бюджетной программы;
- усиление ответственности главного распорядителя бюджетных средств при соблюдении соответствия бюджетных программ законодательно определенной цели его деятельности, а также за финансовое обеспечение бюджетных программ и результаты их выполнения;
- повышение качества разработки бюджетной политики, эффективности распределения и использования бюджетных средств.

Мировой опыт свидетельствует, что программно-целевой метод предусматривает планирование бюджета не только на следующий год, как при постатейном методе, но и на перспективу, то есть программно-целевой метод бюджетирования формирования бюджета при планировании расходов на 3 – 5 лет.

Бюджетный процесс с применением программно-целевого метода начинается с определения социально-экономических проблем, которые необходимо решить. Для их решения разрабатываются ориентированные на результат бюджетные программы, и бюджет формируется исключительно на их основе. Структура разработанных программ согласовывается с определенными приоритетами, планами социально-экономического и стратегического развития региона [2]. Первоочередной задачей становится определение приоритетов при распределении бюджетных ресурсов, выявление источников финансирования расходов и контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

Базовыми компонентами ПЦМ, обеспечивающими его наиболее эффективное применение, являются:

- качественное стратегическое планирование социально-экономической деятельности региона;
- среднесрочное планирование бюджета;
- система мониторинга и оценки выполнения программ;
- привлечение общественности к принятию бюджетных решений путем

увеличения степени прозрачности информации о бюджете.

Основным признаком программно-целевого метода является то, что вложенные финансовые ресурсы должны работать на результат. Впрочем, для Украины понимание необходимости оценивать результативность бюджетных расходов на уровне местного самоуправления является достаточно новым явлением [1].

Каждый новый цикл бюджетирования при ПЦМ начинается с оценки эффективности бюджетной программы после завершения ее реализации, то есть определяется степень достижения цели программы. Для оценки эффективности программы важно правильно запланировать систему показателей ее выполнения. Такие показатели должны отвечать цели и задачам программы, поэтому сама программа должна быть направлена на достижение достаточно конкретной цели, чтобы количество задач и показателей ее выполнения не была слишком большой [3].

Еще одной из характеристик ПЦМ является ориентированность на предоставление наибольшего объема услуг на единицу затраченных денежных ресурсов. Согласно методологии ПЦМ, бюджет демонстрирует стандарт услуги, определяет объем работ, которые необходимо выполнить, и средства, необходимые для обеспечения выполнения определенной услуги.

При применении ПЦМ используются показатели затрат рабочих нагрузок, продукта, производительности и результативности, а также показатель полезности в целях управления выполнением, мониторинга и оценке достигнутых результатов. Это способствует более полной оценке деятельности исполнителя и, в свою очередь, положительно влияет на:

- улучшение качества услуг;
- повышение эффективности расходов, непосредственно приводит к снижению или обеспечивает обоснование потраченных бюджетных средств;
- расширение ответственности за результаты деятельности при использовании бюджетных средств;
- достижение стратегических целей государства (региона, органа местного самоуправления).

При применении ПЦМ используются единые методологические основы для всех уровней местного самоуправления, что заключается как в последовательной реализации всех этапов, так и в определении основных структурных элементов ПЦМ бюджетирования еще на стадии бюджетного планирования. К таким элементам относятся: главная цель деятельности бюджетного учреждения или организации, получающей бюджетное финансирование, цель бюджетной программы, задачи бюджетной программы, показатели результативности.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что при планировании бюджета по ПЦМ, в отличие от постатейного принципа:

- меняются акценты планирования и контроля по видам и объемам расходов на планирование социально-экономических результатов при расходовании бюджетных средств;
- распределение бюджетных ресурсов основывается не только на нали-

чии средств, но и на показателях социально–экономической эффективности;

– усиливается ответственность распорядителей бюджетных средств за количество и качество предоставляемых населению услуг (товаров, работ) [1].

В бюджетной программе достаточно подробно наводятся все этапы осуществления мероприятий, которые заложены в одном документе, а это создает возможность своевременных маневров по их выполнению. Такой подход позволяет рассмотреть использование ресурсов путем анализа мероприятий, а конкретный анализ нескольких мероприятий, направленных на достижение целей, обеспечивает большую возможность выбора эффективных решений целевых задач.

ПЦМ стал первым шагом к полноценному переходу на среднесрочное бюджетирование и новым эффективным механизмом управления бюджетным процессом. Переход к трехлетней перспективе бюджетного планирования является не просто техническим изменением в формировании бюджета путем добавления в расчеты еще двух бюджетных периодов, а системным изменением бюджетной политики, которая должна обеспечить стратегический подход к определению приоритетных мероприятий и соответствующего распределения ограниченных ресурсов. Кроме того, этот переход является одним из самых весомых элементов методологии планирования бюджета на местном уровне.

#### Список использованных источников:

1. Мусаева І. Запровадження програмно–цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні / І. Мусаєва // Науковий вісник. – 2015/2016. – Вип. 16/17. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf)

2. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно–цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [Электронный ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України № 805 від 02.08.2010 р. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua/documents/rmg144-2010-%F0>.

3. Лапшин В. І. Застосування методу аналізу ієрархій у програмно–цільовому методі бюджетування / В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко // Фінанси України [Текст]. – 2011. – № 5. – С. 40–46.