

УДК 336.144
ББК 65.237.6

Мигович Т.М.

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

ДВНЗ «Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника»,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра фінансів,
76000, м. Івано-Франківськ,
вул. Шевченка, 57
тел.: 09709763800,
e-mail: tmygovych@rambler.ru

Анотація. У статті розглянуто питання програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів в Україні в сучасних умовах. Доведено необхідність наукового дослідження, яке спрямоване на вивчення процесів планування видатків бюджетів. Автором виокремлено стадії бюджетного процесу за програмно-цільовим методом та умови ефективного програмно-цільового планування місцевих видатків. Проаналізовано зміни у бюджетному законодавстві, що призвели до часткового призупинення процесу використання програмно-цільового методу у плануванні місцевих бюджетів. Обґрунтовано потребу в удосконаленні практики застосування програмно-цільового методу.

Ключові слова: місцевий бюджет, видатки, програмно-цільовий метод, бюджетне планування, бюджетний процес, середньострокове бюджетне планування, соціально-економічний розвиток.

Myhovych T.M.

MODERN CONDITIONS PROGRAM-AIMED PLANNING OF LOCAL BUDGET CHARGES IN UKRAINE

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,
Ministry of Education and Science of Ukraine,
Department of Finance,
Shevchenko str., 57, Ivano-Frankivsk,
76000, Ukraine,
tel.: 0342752391,
e-mail: kfin@pu.if.ua

Annotation. The questions of modern conditions in program-aimed planning charges of the local budgets in Ukraine are studied in the article. It is proven need for research that aims to explore the processes of planning charges. The author identifies the stage of the budget process on the program-aimed budgeting method and the conditions for effective program planning local charges. The budget legislation, which led to the partial suspension of the process of using program-aimed method in the planning of local budgets are analyzed as well. It is justifies the need of improved administration of the program-aimed method.

Key words: local budget, charges, program-aimed method, budgetary planning, budgeting process, medium-term budget planning, social and economic development.

Вступ. Процеси реформування системи державних фінансів, які на даний час переживає Україна, актуалізують питання підвищення ефективності видатків та якості публічних послуг. В цьому контексті особливе місце належить ключовій складовій бюджетної політики – управлінню видатками, яке визначається станом бюджетного процесу, тобто порядком планування, затвердження та виконання бюджетів в частині видатків, а також контролем за їх виконанням).

На тлі реформування принципів управління регіональним розвитком, суттєво зростає роль місцевих бюджетів з позиції впровадження принципів бюджетної децентралізації, а також впровадження програмно-цільового планування бюджетів в Україні, яке сприяє оптимізації витраток бюджету, ефективному фінансуванню соціальних та економічних програм як на державному, так і на регіональному рівні та орієнтоване на досягнення мети відповідно до визначених пріоритетів.

Різні аспекти даної проблеми критично осмислюються в вітчизняних та зарубіжних наукових дослідженнях, зокрема у працях В. Варцаби [4], Я. Казюк [10], О. Кириленко [5], Н. Комкова [3], І. Ткачук [9], В. Федосова [1], С. Юрія [2] та інших. Незважаючи на значні результати досліджень, все ще залишається низка проблемних питань теоретичного та методичного характеру, пов'язаних із обґрунтуванням необхідності продовжувати практику застосування програмно-цільового планування витраток місцевих бюджетів.

Постановка завдання. Європейська практика планування бюджетів передбачає їх формування на перспективу з урахуванням цілей і завдань соціально-економічної політики відповідної території. Сучасні виклики економічного, політичного та соціального характеру зумовлюють необхідність перегляду існуючих підходів до управління процесами витрачання бюджетних ресурсів, що і визначає потребу детального наукового дослідження планування витраток місцевих бюджетів на програмно-цільовій основі.

Необхідність ефективного використання державних ресурсів вимагає раціоналізації бюджетного процесу шляхом запровадження прогресивних технологій та інструментів державного управління.

Тому велике значення має спосіб формування місцевих бюджетів, а зокрема планування витраток місцевих бюджетів через застосування ефективних методик, перевірених практикою їх використання у інших країнах. Однією із них є програмно-цільове планування витраток місцевих бюджетів. Аналіз практики застосування у розвинених країнах світу програмно-цільового планування для забезпечення суспільно-економічного поступу свідчить про суттєві його переваги. На нашу думку, програмно-цільовий метод є запорукою підвищення ефективності формування місцевих бюджетів, забезпечення зв'язку між використанням бюджетних ресурсів і результатами їх використання.

Результати. Ринкові відносини вимагають постійного удосконалення усіх діючих систем в економіці. Значною мірою це стосується і процесу планування використання бюджетних коштів, адже від якісного передбачення потреби у ресурсах залежить оптимальне задоволення потреб суспільства. Особливо це завдання посилюється при плануванні місцевих бюджетів, оскільки від траєкторії економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць залежить поступ цілої держави.

За допомогою бюджетного планування визначаються реальні джерела доходів бюджету відповідно до фіскальних цілей уряду та пріоритети у витатковій політиці бюджету, на основі яких формуються бюджети всіх рівнів. Бюджетне планування забезпечує реалізацію єдиної фінансової політики на всіх рівнях державної влади, єдиних форм і методів усієї бюджетної роботи, сприяє ефективному управлінню державним боргом, що полягає у своєчасному виконанні державою своїх боргових зобов'язань та залученні на фінансування бюджету внутрішніх і зовнішніх запозичень [1, с. 214].

Програмно-цільове бюджетування як один із методів бюджетного планування має на меті підвищення якості благ і послуг, що надаються за рахунок бюджету, через посилення відповідальності виконавців програм (надавачів благ і послуг) та зіставлення витрат і результатів від надання таких благ і послуг для суспільства [2, с. 362].

Інтеграція України в європейське співтовариство потребує приведення у відповідність процесу формування та виконання бюджетів до механізму здійснення відповідної процедури в Європейському Союзі. Існуюче законодавство Європейського Союзу вимагає від країн-членів та країн-кандидатів підготовки бюджету за програмно-цільовим методом.

Загалом, програмно-цільовий метод формування бюджету базується на програмно-цільовому управлінні. Як інструмент регулювання розвитку економіки програмно-цільове управління – це сукупність планово-організаційних засобів формування комплексу взаємопов'язаних заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, мети, її кінцевих і проміжних цілей, робіт, що їх пов'язують, ресурсів і фінансово-організаційних умов, необхідних і достатніх для досягнення мети проблеми, що розв'язується [3, с. 112].

Програмно-цільове планування є більш досконалим методом планової роботи у порівнянні із директивним та індикативним методами, які використовувались раніше і не відповідали умовам ринкового перетворення.

Не зважаючи на велику кількість спроб дати пояснення терміну «програмно-цільовий метод», в економічній літературі більшість авторів схиляються до думки, що ефективним даний метод є тільки при середньо- і довгостроковому плануванні, яке повинно здійснюватись на основі стратегічних прогнозів і планів.

Ми вважаємо, що програмно-цільовий метод є дієвим і при короткотерміновому плануванні, особливо зважаючи на велику кількість соціальних проблем, які необхідно вирішувати щороку. Адже серед особливостей програмно-цільового методу формування бюджетів можна визначити, по-перше, розв'язання нагальних проблем за рахунок акумульованих у бюджеті коштів та, як результат, неможливість розпорошення наявних ресурсів, оскільки як відомо, першочергові завдання слід вирішувати в найкоротші терміни; по-друге, витрати фінансових ресурсів повинні забезпечувати досягнення наперед визначеного результату – найбільш точним є прогноз результату та обсягу коштів, необхідних для його досягнення, на короткостроковий період; по-третє, постійний моніторинг та оцінка бюджетного процесу проводиться за показниками, що аналізують тенденцію, а не кінцевий результат; по-четверте, забезпечення реалізації єдиної стратегії соціально-економічного розвитку як держави, так і регіонів забезпечується ефективними тактичними діями та досягненням проміжних цілей, що реалізуються в короткостроковому періоді.

Тому, на нашу думку, варто дати таке визначення цього поняття «програмно-цільовий метод планування бюджетів передбачає управління бюджетними ресурсами у поточному періоді та на перспективу через розробку та реалізацію бюджетних програм, визначення конкретних заходів їх впровадження та безпосередній зв'язок між витрачанням коштів і отриманням кінцевого результату щодо досягнення наперед визначеної мети».

Бюджетний процес за програмно-цільовим методом включає в себе наступні стадії:

- 1) визначення соціальних та економічних проблем;
- 2) формування бюджетних програм;
- 3) розробка завдань для реалізації бюджетних програм із зазначенням термінів їх виконання;
- 4) формування показників виконання;
- 5) виконання;
- 6) моніторинг результатів;
- 7) визначення, чи досягнута мета та звітування про її досягнення.

Отже, бюджетний процес за програмно-цільовим методом є циклом, що починається і закінчується з визначення соціально-економічних проблем і включає поетапне здійснення всіх заходів для їх подолання [4, с. 101].

Переваги програмно-цільового методу визначили його як важливий компонент моделі бюджетування, орієнтованого на результат.

Ефективність і результативність у сфері програмно-цільового планування досягаються завдяки:

- систематичному звітуванню відповідних установ стосовно виконання бюджетних програм;
- удосконаленню методології визначення ефективності і результативності бюджетних програм;
- проведення моніторингу результативності бюджетних програм.

Програмно-цільове бюджетування сприяє врахуванню стратегії розвитку держави при плануванні ресурсів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму, гарантією фінансової незалежності місцевого самоврядування. Місцевий бюджет є передумовою його самостійності. Саме місцеві бюджети відіграють основну роль у реалізації програм розвитку народного господарства, підтримці вітчизняних товаровиробників, фінансуванні заходів задля підвищення життєвого рівня громадян. Тому особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують із тим, що вони є одним із вагомих чинників економічного розвитку [5, с. 55].

При цьому сутність бюджетної політики на місцевому рівні полягає в розподілі й перерозподілі суспільного продукту й доходу на основі розробки комплексу цільових програм соціально-економічного розвитку. Вона є дієвим інструментом, який забезпечує управління економікою й соціальною сферою на всіх етапах бюджетного процесу: планування, прогнозування, координації різних видів діяльності, узгодження інтересів окремих суб'єктів господарювання, стимулювання досягнення певної мети в розвитку регіонів, контролю поточної діяльності й забезпечення планової дисципліни бюджетного процесу.

Основні положення щодо застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регламентує Бюджетний кодекс України, згідно якого на рівні місцевих бюджетів програмно-цільовий метод застосовується за рішенням відповідної ради.

Засади застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів визначені розпорядженням Кабінету міністрів України Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів [6], на виконання якого розроблено Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [7]. Наприкінці 2014 року до них було внесено зміни, якими визначено, що програмно-цільовий метод на рівні місцевих бюджетів застосовується відповідно до норм Бюджетного кодексу України.

Також відповідно до п. 18 розд. VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають зв'язок з державним бюджетом, застосовується починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік [8].

Таким чином, на сьогодні програмно-цільове планування на місцях може застосовуватися чи не застосовуватися залежно від рішення місцевої ради. Проте це суперечить нормам вищезгаданих Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. Адже первинно запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів мало проводитись у три етапи:

I етап – до 2011 року – проведення необхідної підготовчої роботи з методології та запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні. Запровадження ПЦМ на місцевому рівні в пілотних бюджетах.

II етап – 2011–2013 роки – Запровадження планування та виконання бюджетів пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджетів об'єднань територіальних громад, що будуть створюватись згідно із законом, за програмно-цільовим методом.

III етап – 2014 рік – Запровадження складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом.

2 грудня 2014 року було внесено зміни, що змінили суть III-го етапу застосування програмно-цільового методу.

Таким чином, непослідовна політика впровадження програмно-цільового методу, поверхнєве застосування його елементів, недосконалий інструментарій оцінювання результативності використання бюджетних коштів, економічна нестабільність призвели до часткової відмови від одного із найбільш прогресивних методів планування бюджетів.

Запровадження програмно-цільового методу в Україні характеризувався лише як формальний перехід до програмно-цільового бюджетування, який здійснюється за новими стандартами підготовки бюджетних запитів та інших документів, а безпосередньо зміст роботи щодо управління бюджетними ресурсами не набув принципових змін.

Умовами ефективного програмно-цільового планування місцевих видатків є: стабільне економічне зростання, що має тривати в середньо- і довгостроковій перспективі; наявність довгострокових і середньострокових програм розвитку та реформування як на національному, так і регіональному рівні з можливістю їх фінансування з державного та місцевого бюджетів; стійка податкова система; наявність інструментів надійного прогнозування [9].

Крім того, на практиці проблемним питанням постає те, що існуюча методологія формування бюджетних програм не передбачає необхідності чіткого розмежування в часі та просторі фінансування за рахунок різних джерел. Частіше призупинення фінансування за рахунок бюджетних коштів майже завжди призводить до призупинення фінансування або відмови від реалізації програми за рахунок інших джерел. Учасники бюджетного процесу не враховують, що відсутність фінансування бюджетної програми може мати місце внаслідок як відсутності коштів, так і недостатньо кваліфікованої підготовки необхідних документів, у тому числі щодо результативності раніше освоєних коштів [10].

Висновки. Планування бюджетів усіх рівнів є ефективним тільки за реалістичного та успішного прогнозування соціально-економічного розвитку на місцях, яке може бути досягнуте тільки за умови використання інтенсивних методів управління наявними ресурсами.

Проведені дослідження дає можливість стверджувати, що не зважаючи на проблеми, які виникли у процесі зміни економічного та політичного середовища в Україні, варто не тільки зберегти, але й продовжувати удосконалення практики застосування програмно-цільового методу, який виступає науково обґрунтованим комплексом заходів щодо визначення цілей та вибору найефективніших способів їх досягнення у бюджетній сфері з метою соціально-економічного розвитку окремих територій як у коротко-, так і в середньостроковому періоді, передбачає управління бюджетними ресурсами у поточному періоді та на перспективу через розробку та реалізацію бюджетних програм, визначення конкретних заходів їх впровадження та

безпосередній зв'язок між витрачанням коштів і отриманням кінцевого результату щодо досягнення наперед визначеної мети.

1. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.
2. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури, 2012. – 871 с.
3. Комков Н. И. Програмно-целевое управление: возможности и перспективы адаптации к условиям рыночной переходной экономики / Н. И. Комков, Я. В. Маркова // Проблемы прогнозирования. – 1998. – №3. – С. 105–119.
4. Варцаба В.І. Програмно-цільовий метод як інструмент вдосконалення бюджетного планування / В. І. Варцаба, Ю. П. Траньович // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2014. – №3. – С. 100–102.
5. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: навч. посібн. / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 192 с.
6. Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» [Електронний ресурс] / Кабінет міністрів України : Розпорядження від 23.05.2007 р. N 308-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
7. Наказ «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України: Наказ від 02.08.2010 №805. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202.
8. Програмно-цільовий метод для місцевих бюджетів: справа добровільна, але дуже корисна [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) – Режим доступу : <http://www.buhbudget.com.ua/ua/journal/buhbudget/article/2456>.
9. Ткачук І. Г. Перспективне бюджетне планування в контексті розвитку самоврядування [Електронний ресурс] / І. Г. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/Збірник/2011-2/Ткачук.pdf>.
10. Казюк Я. М. Впровадження сучасних інструментів бюджетування в Україні на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Я. М. Казюк – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/12374/%DF>.

References

1. Fedosov, Viktor, and Valeriy Oparin. *Financial restructuring in Ukraine : problems and directions*. Kyiv : KNEU, 2002. Print.
2. Yuriy, Sergiy, et al. *Budget system*. Kyiv : The center of educational literature, 2012. Print.
3. Komkov, Nikolay, and Yaroslava Markova. “Program-aimed management: opportunities and perspectives of adaptation to the market conditions of the transition economy.” *Problems of forecasting* 34.3 (1998): 105–119. Print.
4. Varzaba, Vira, and Yuliya Traniovych. “The program-aimed method as a tool for better budget planning.” *Scientific Bulletin of Uzhgorod University* 44.3 (2014): 100-102. Print.
5. Kyrylenko, Olga. *Local Finance*. Ternopil, 2004. Print.
6. The Cabinet of Ministers of Ukraine. “On approval the Concept of reforming local budgets.” *The Cabinet of Ministers of Ukraine*. The Cabinet of Ministers of Ukraine, 2007. Web. 23 May 2007 <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>>
7. The Ministry of Finance of Ukraine. “On approval of the Main approaches to implementing the program-aimed budgeting method for planning and execution of local budgets.” *The Ministry of Finance of Ukraine*. The Ministry of Finance of Ukraine, 2010. Web. 02 August 2010 <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=289413&cat_id=288202>
8. The Institute of budget and socio-economic research. “The program-aimed method for the local budget: a voluntary matter, but very useful.” *The Institute of budget and socio-economic research*. The Institute of budget and socio-economic research, 2015. Web. 13 April 2015 <<http://www.buhbudget.com.ua/ua/journal/buhbudget/article/2456>>
9. Tkachuk, Iryna. “Forward-looking budgetary planning in the context of the development of self-government.” *Proceedings* Feb. 2011: n. pag. Web. 16 January 2015.
10. Kazyuk, Yanina. “Implementation of modern tools budgeting in Ukraine in local level.” *Law and public administration* Feb. 2013: n. pag. Web. 5 January 2015.

Рецензенти:

Ткачук І.Г. – доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри фінансів економічного факультету Державного вищого навчального закладу «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»;

Західна О.Р. – кандидат економічних наук, доцент кафедри державних та місцевих фінансів Львівської державної фінансової академії.

УДК 336.025

ББК 65.26

Дмитровська В. С.

**ОПТИМІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ, ЯК ЗАСІБ
УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТІВ
ГІРСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

ДВНЗ «Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника»,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра фінансів,
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57,
тел.: 0342 752391,
e-mail: kfin@pu.if.ua

Анотація. У статті проаналізовано організацію сучасного місцевого оподаткування, а також окреслено напрями оптимізації місцевого оподаткування в контексті розширення переліку місцевих податків і зборів та прав органів місцевого самоврядування гірських населених пунктів щодо проведення власної податкової політики. Доведено необхідність удосконалення державної фінансової підтримки розвитку територій, яким надано статус гірських, та пошуку резервів зростання доходів місцевих бюджетів згаданих населених пунктів. Визначено критерії місцевого оподаткування в гірських населених пунктах, врахування яких дасть змогу удосконалити місцеве оподаткування та забезпечити конкурентоспроможність і розвиток цих територій.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи бюджету, доходи місцевих бюджетів гірських населених пунктів.

Dmytrovska V. S.

**IMPROVING LOCAL TAXATION AS A MEANS OF IMPROVING THE
FORMATION BUDGET REVENUES MOUNTAIN SETTLEMENTS**

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,
Ministry of Education and Science of Ukraine,
Department of finance,
Shevchenko str., 57, Ivano-Frankivsk,
76018, Ukraine,
tel.: 0342752391,
e-mail: kfin@pu.if.ua

Annotation. In the article the modern organization of local taxation and outline directions of optimization of local taxation in the context of expanding the list of local taxes and duties and rights of local governments mountain settlements to conduct its own tax