

- інвесторів : Монографія / ред. д-ра екон.наук, проф. Т. С. Смовженко. – К. : УБС НБУ, 2008. – 231 с.
6. Шкура І. С. Іноземний капітал в банківському секторі України [Текст] / І. С. Шкура // Вісник Академії митної служби України. – 2007. – №3(35). – 17 с.
 7. Сугоняко О. Експансія іноземного капіталу : пошук міри [Електронний ресурс] / О. Сугоняко // Режим доступу : http://aub.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=162&menu=119&Itemid=74 – 108 с.
 8. Костогриз В. Г., Беззубенко Ю. В. Іноземний капітал в банківській системі України : сучасна проблематика / В. Г. Костогриз, Ю. В. Беззубенко // Фінансовий простір, 2012. – №2(6). – С. 84–89.
 9. Недудихата К. Л. Вплив іноземного капіталу на функціонування банківської системи України / К. Л. Недудихата // Суми : Наукові праці. – Том 109. – Вип.96. – С. 34–39.
 10. Довгань Ж. М. Позитивні та негативні наслідки впливу іноземного капіталу на стійкість банківської системи України [Електронний ресурс] / Ж. М. Довгань // Фінансово-кредитна діяльність : проблеми теорії та практики: зб. наук. пр. – Х. : ХІБС УБС НБУ, Вип.1 (10)/2011, Ч.2. – С. 38–44.
 11. Макуха С. М. Інноваційність іноземних інвестицій – чинник модернізації перехідної економіки / С. М. Макуха // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – №2(5). – С. 30–40.
 12. Гець В. Іноземний капітал у банківській системі України [Електронний ресурс] –Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/EKONOMICS/inozemniy_kapitaal_u_bankivskiy_sistemi_ukaini.html.
 13. Гриценко Р. Особливості нагляду за філіями іноземних банків у США / Р. Гриценко // Вісник НБУ. – 2008. – № 12. – С. 12–14.
 14. Крупка І. М. Фінансово-економічна безпека банківської системи України та перспективи розвитку національної економіки / І. М. Крупка // Бізнес-інформ, 2012.–№6.–С. 5–12.
 15. Олейніков О. О. Забезпечення фінансової безпеки в умовах зростання частки іноземного капіталу в банківській сфері України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inventure.com.ua/main/analytics/security/govsecurity/zabezpechennya-f456nansovo-bezpeki-v-umovah-zrostannya-chastki-456nozernogo-kap456talu-v-bank456vsk456i-sfer456-ukrani>.
 16. Стубайло Т. Інтеграція іноземного банківського капіталу в країни Центральної та Східної Європи / Т. Слубайло // Схід. – 2011. – № 2(109) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.experts.in.ua/baza/analic/index.php?ELEMENT_ID=81282.
 17. Основні показники діяльності банків [Електронний ресурс] / Національний банк України. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.
 18. Дії Національного банку України в період загострення світової фінансової кризи. Аналітичний звіт. – Національний банк. – Київ, 2009.–35 с.
 19. Гусев Я. О. Вплив іноземного капіталу на банківську систему України / Я. О. Гусев // Вісник СумДУ. Серія Економіка. – 2013. – №3. – С. 99–102

Рубан Л.В., Стриканова Д.О., Усков И.В.

УДК 336.1: 332:1 (477)

РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

***Аннотация.** В статье исследованы особенности развития программно-целевого метода планирования в условиях трансформации экономики Украины. Предложены комплексные и системные мероприятия по его становлению, связанные с введением среднесрочного бюджетного планирования, системы оценки качества предоставления бюджетных услуг, местного заказа, создания эффективной системы мониторинга результативности. Разработана общая схема и этапы развития программно-целевого метода планирования на уровне административно-территориальных образований в Украине. Определены дальнейшие направления по улучшению механизма программно-целевого метода планирования на местном уровне.*

***Ключевые слова:** программно-целевой метод планирования, местные финансы, местные бюджеты, бюджетная политика, местные органы власти.*

***Анотация.** У статті досліджені особливості розвитку програмно-цільового методу планування в умовах трансформації економіки України. Запропоновані комплексні і системні заходи щодо його становлення, пов'язані з введенням середньострокового бюджетного планування, системи оцінки якості надання бюджетних послуг, місцевого замовлення, створення ефективної системи моніторингу результативності. Розроблена загальна схема і етапи розвитку програмно-цільового методу планування на рівні адміністративно-територіальних утворень в Україні. Визначені подальші напрями щодо поліпшення механізму програмно-цільового методу планування на місцевому рівні.*

***Ключові слова:** програмно-цільовий метод планування, місцеві фінанси, місцеві бюджети, бюджетна політика, місцеві органи влади.*

***Summary.** The features of development of programmatic-having a special purpose method of planning in the conditions of transformation of economy of Ukraine are investigational in the article. Theoretical bases of programmatic-having a special purpose method of planning are exposed, his principles and aims are distinguished in the conditions of reformation of economy of Ukraine, creation financially of independent local authorities of power. Complex and system measures on his becoming, related to introduction of the medium-term budgetary planning, systems of estimation of quality of grant of budgetary services, local order, creation of the effective system of monitoring of effectiveness, are offered. A general chart and stages of development of*

programmatically having a special purpose method of planning are worked out at the level of administrative-territorial educations in Ukraine. Further directions are certain on the improvement of mechanism of programmatically having a special purpose method of planning at local level in the conditions of strengthening of budgetary-fiscal decentralization at local level in Ukraine.

Keywords: *programmatically having a special purpose method of planning, local finances, local budgets, fiscal policy, local authorities.*

Введение. Начальным этапом становления программно-целевого метода планирования (ПЦМ) как на государственном, так и на местном уровне считается принятие Бюджетного кодекса Украины [1], определившего законодательные основы развития программно-целевого метода планирования в нашей стране. При этом по мнению большинства учёных-экономистов [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7] система программно-целевого метода планирования на местном уровне в Украине остаётся неэффективной, что обусловлено отсутствием рационального механизма оценки результативности исполнения бюджетных программ, системы финансового контроля над формированием и исполнением бюджетных программ.

В условиях увеличения бюджетного потенциала регионов страны необходимы комплексные исследования, направленные на определения направлений развития этого метода. Необходимо урегулировать вопросы, связанные с ведением реестра расходных обязательств, перспективного финансового плана, разработки обоснованной системы местного заказа.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемам построения эффективной системы программно-целевого метода планирования посвящены труды как украинских, так и зарубежных учёных. Так, в коллективной монографии под редакцией Н.Я. Азарова [5] основное внимание уделено изучению зарубежного опыта функционирования системы программно-целевого метода планирования. При этом в этом научном труде отсутствуют исследования, связанные с определением реальных принципов, функций, инструментов, целей и задач по внедрению ПЦМ как на государственном, так и на местном уровне в Украине.

А.С. Бараховский [2] при исследовании программно-целевого метода планирования значительное внимание уделяет сущности и роль этого метода в современных условиях хозяйствования. При этом автор не достаточно уделяет внимания развитию совокупности составляющих программно-целевого метода планирования на местном уровне.

В исследованиях К.В. Павлюк [7] в основном определяются преимущества и недостатки по внедрению программно-целевого метода планирования на местном уровне исходя из европейской практики. При этом Павлюк К.В. не уделяет внимания взаимосвязанным направлениям и этапам развития ПЦМП, исходя из трансформации экономики Украины.

В трудах В.М. Федосова, Т.С. Бабича [8] выделяются основные проблемы по развитию программно-целевого метода планирования на государственном уровне в Украине, предлагаются невязанные мероприятия по развитию ПЦМП. При этом авторами не выделяются системные и комплексные способы и методы по развитию программно-целевого метода планирования как на государственном, так и на местном уровнях.

И.Я. Чугунов [9] рассматривает отдельные направления по улучшению программно-целевого метода планирования на государственном уровне исходя из практики экономически развитых европейских стран. При этом, автор мало внимания уделяет созданию эффективного механизма по развитию программно-целевого метода планирования на местном уровне.

Постановка задачи. Анализ экономической литературы показал, что в работах как украинских, так и зарубежных учёных рассматриваются лишь отдельные аспекты построения эффективной системы программно-целевого метода планирования. При этом в условиях трансформации экономического потенциала регионов Украины необходимы комплексные исследования, направленные на создания обоснованной системы бюджетного программирования.

Целью статьи является определения основных направлений по развитию программно-целевого метода планирования на местном уровне в условиях трансформации экономики Украины, создании финансово самостоятельных местных органов власти.

Результаты. Развитие программно-целевого метода планирования на местном уровне в Украине должно предусматривать проведение комплексной административно-территориальной реформы, создание финансово самостоятельных местных органов власти. Эффективное становление и развитие программно-целевого планирования на местном уровне должно сопровождаться повышением управленческой квалификации исполнителей бюджетных программ, внедрением системы стандартов качества предоставления социальных услуг населению.

Предпосылками развития программно-целевого метода планирования на местном уровне должно стать развитие системы тендерных закупок, местного заказа, разделение совокупности всех бюджетных программ на государственные и внутриведомственные, обеспечение финансовой самостоятельности исполнителей бюджетных программ.

В условиях первого этапа развития (табл. 1) программно-целевого метода планирования на местном уровне должна быть разработана система критериев и показателей по оценки необходимости предоставления органами местной власти конкретных бюджетных услуг населению. Общественные организации и население должны непосредственно участвовать в определении перечня социально и экономически важных бюджетных услуг на местном уровне, которые подлежат финансированию через систему программно-целевого планирования.

При этом под бюджетной услугой необходимо понимать результативные показатели деятельности местных органов власти, связанные с исполнением возложенных на них расходных обязательств, при

установленном объёме финансирования с целью удовлетворения социальных потребностей отдельного индивида или общества в целом. Расчёт бюджетной услуги на местном уровне должен предусматривать выделение числа пользователей этой услуги, расчёта коэффициентов необходимости бюджетной услуги.

Таблица 1. Направления и этапы по развития программно-целевого планирования на местном уровне*

Этапы	Основные мероприятия
1 этап. Определение потребностей домашних хозяйств в бюджетных услугах	<ul style="list-style-type: none"> – Определение понятия “бюджетная услуга” предоставляемая местными органами власти; – установление порядка ведения реестра расходных обязательств органами местного самоуправления; – выделение и систематизация бюджетных услуг, предоставляемых местными органами власти; – разработка системы показателей по оценке потребности и необходимости предоставления бюджетной услуги на уровне территориальных образований.
2 этап. Разработка стандартов качества бюджетных услуг	<ul style="list-style-type: none"> – Определение стандарта качества бюджетной услуги; – разработка новых стандартов качества бюджетных услуг в соответствии с европейской практикой; – установление обратной связи с потребителем конкретной бюджетной услуги на местном уровне.
3 этап. Разработка среднесрочной стратегии экономического развития территориальной единицы.	<ul style="list-style-type: none"> – Определение тактических и стратегических целей развития территориальных образований; – обеспечение соответствие и согласованности результатов при реализации бюджетной программ со стратегией экономического развития территориального образования; – установление сроков, требований, порядка проведения мониторинга за реализацией бюджетной программы на уровне административно-территориальных единиц.
4 этап. Повышения эффективности работы местных органов власти	<ul style="list-style-type: none"> – Создание обоснованной структуры органов местного самоуправления, направленную на качественное и эффективное оказание бюджетных услуг на местном уровне; – разработка системы показателей по определению результативности и эффективности деятельности местных органов власти; – внедрение системы среднесрочного бюджетного планирования. – установление системы Докладов местных органов власти над эффективностью реализации бюджетных программ.
5 этап. Повышение эффективности предоставления бюджетных услуг	<ul style="list-style-type: none"> – Разработка комплексных мероприятий по оценки эффективности функционирования бюджетных учреждений, качества и уровня, предоставляемых ими социальных услуг на местном уровне; – определение возможности реорганизации и укрупнения бюджетных учреждений (особенно в сфере здравоохранения, образования), определение возможности по передачи оказания части бюджетных услуг негосударственными организациями; – определения совокупности бюджетных услуг, которые целесообразно и эффективно оказывать негосударственными организациями; – развитие местного заказа в условиях программно-целевого планирования, направленного на эффективное предоставление бюджетных услуг.

* Предложено авторами

Развитие системы программно-целевого планирования на местном должно предусматривать введения реестра расходных обязательств. Создание реестра расходных обязательств будет способствовать отделению действующих расходных обязательств (включенных в реестр) от – принимаемых.

Выделение действующих и принимаемых обязательств в Украине даст возможность упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета преимущественно на новых обязательствах, которые отображают цели и приоритеты бюджетной политики; увеличить сроки и повысить надёжность среднесрочного бюджетного планирования; соблюдать жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделения бюджетных средств на финансирования новых обязательств возможно только после выделения средств на действующие обязательства

На втором этапе должно происходить определение стандартов качества предоставления бюджетных услуг населению. Разработка этих стандартов должна быть направлена на установление общих параметров по предоставлению социальных услуг в разных регионах страны. В основе социальных стандартов должны лежать социальные и финансовые нормы, а также нормативы учитывающие (в стоимостном выражении) потребности местных органов власти в предоставлении социальных услуг на подведомственной территории.

На третьем этапе развития программно-целевого планирования на местном уровне необходимо осуществить разработку среднесрочной стратегии развития административно-территориального образования. В этой стратегии должны быть определены цели, задачи, инструменты, механизм реализации бюджетной политики на местном уровне. Бюджетные программы должны соответствовать среднесрочной стратегии социально-экономического развития регионов Украины.

На четвертом этапе должна происходить оптимизация системы местного управления. Этот этап предполагает разработку комплексного подхода по сокращению численности местного аппарата управления, четкого разграничения их расходных полномочий.

На пятом этапе развития программно-целевого планирования необходимо осуществлять оценку возможности передачи оказания бюджетных услуг негосударственным организациям, с целью оптимизации бюджетных расходов. Предоставление бюджетных услуг должно происходить на основании конкурса с целью повышения качества и минимизации расходов на оказания конкретных услуг. Развитие программно-целевого метода планирования должно предусматривать переход всех бюджетных учреждений, министерств, ведомств к перспективному финансовому планированию.

В целях совершенствования составления перспективного финансового плана на местном уровне необходимо на законодательном уровне определить:

- качественные параметры и стандарты оказания бюджетных услуг, порядок проведения финансового контроля над эффективностью исполнения показателей, определенных в бюджетной программе;
- особенности финансовых взаимоотношений участников перспективного финансового планирования;
- особенности учёта в плане показателей социально-экономического развития административно-территориальных образований;
- ответственность распорядителей бюджетных средств за неэффективность реализации принципов и подходов при составлении перспективных финансовых планов.

Развитие программно-целевого планирования на уровне министерств, ведомств, организаций должно быть направлено на разработку Докладов “О результатах деятельности распорядителя бюджетных средств в условиях программного бюджетирования”. Формирование этих Докладов является эффективной составляющей программно-целевого планирования, поскольку позволяет, с одной стороны, выявлять обоснованность установления стратегических и тактических целей и задач субъектов бюджетного планирования, с другой стороны, устанавливать эффективность реализации бюджетных программ для достижения целей и задач определенных во внутриведомственной бюджетной программе.

Анализ экономической литературы позволил установить, что структура Доклада должна состоять из следующих взаимосвязанных разделов:

1. Целевые установки деятельности распорядителя бюджетных средств.
2. Доходные источники и расходные обязательства распорядителя бюджетных средств.
3. Программы, реализуемые за бюджетный период.
4. Распределение ресурсов по бюджетным программам.
5. Эффективность деятельности распорядителей бюджетных средств.

Выводы. Таким образом, комплексное развитие системы программно-целевого метода планирования на местном уровне возможно только на основании введения реестра расходных обязательств, среднесрочного бюджетного планирования, разработки эффективной и обоснованной системы местного заказа, расчёта стоимости бюджетной услуги.

Необходима новая классификация бюджетных программ, разработка системы оценки эффективности и результативности формирования и реализации бюджетных программ, создание дееспособной системы аудита эффективности и мониторинга результативности над исполнением бюджетных программ. При этом системность и комплексность становления программно-целевого метода планирования на местном уровне будет непосредственно зависеть от эффективности проведения административно-территориальной реформы в стране, построение адекватной модели бюджетного устройства страны, развития системы межбюджетных отношений и эффективности проведения бюджетной политики на внутрирегиональном уровне.

Дальнейшие научные исследования должны быть направлены на создание количественной системы оценки эффективности исполнения бюджетных программ, разработку эффективного механизма контроля над их исполнением. Необходимы исследования направленные на определения эффективности разработки Докладов исполнителей бюджетных программ на местном уровне.

Источники и литература:

1. Бюджетный кодекс Украины от 08.07. 2010г. № 2456 [Электронный ресурс] : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Бараховский А. С. Основы внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат / А. С. Бараховский. – М. : РОХОС, 2004. – 261 с.
3. Bahl R. Urban Public Finance in Developing Countries / R. Bahl, J. Linn. Washington World bank.1992. – 307 p.
4. Бесєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм. / Науково-дослідний економічний інститут / В. Ф. Бесєдін. – К. : Науковий світ, 2000. – 468 с.
5. Бюджетная політика у контексті соціально-економічного розвитку України. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі : [у 6 т.] / [голов. редкол. М. Я. Азаров (голова) та ін.] – К. : НДФІ, 2004. – Т.4, 2004. – 368 с.
6. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
7. Павлюк К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. – Вип. 4(33). – 2005. – С. 42 – 54.
8. Федосов В. М. Сутність і проблематика бюджетування : українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. №1. – С. 3 – 23.
9. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – №5 – С. 3 – 14.