

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.12.70](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.12.70)

УДК 351.72

*Т. М. Чисневич,  
аспірант кафедри економічної теорії та публічних фінансів,  
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління» Харківського  
національного університету імені В. Н. Каразіна, м. Харків  
ORCID ID: 0000-0002-7899-0935*

## **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНОМУ ФІНАНСУВАННІ ОСВІТНЬОЇ СФЕРИ**

*T. Chysnevych  
Postgraduate student of the Department of Economic Theory and Public Finance,  
The Education and Research Institute «Institute of Public Administration»,  
V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv*

### **PROBLEMATIC ASPECTS OF THE APPLICATION OF THE PROGRAM-TARGET METHOD IN THE BUDGET FINANCING OF THE EDUCATION SECTOR**

*В статті розглянуті теоретичні засади застосування програмно-цільового методу управління в бюджетному процесі, наведено мету, завдання та основні етапи його впровадження в Україні. Підкреслено значення цього методу у впровадженні нових підходів до механізму фінансового забезпечення освіти. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення програмно-цільового методу, наведені його основні елементи, встановлено певні недоліки та суперечності механізму його застосування. Приділено увагу питанню ефективності застосування програмно-цільового методу в умовах децентралізації. Підкреслено роль головних розпорядників коштів територіальних громад у питанні ефективного застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Визначено ряд проблем, пов'язаних із запровадженням програмно-цільового методу та оцінкою ефективності виконання бюджетних програм у сфері освіти, наведені пропозиції щодо їх вирішення.*

*The article describes the theoretical principles of application of the program-target method of management in a budgetary process, an aim, task, and basic stages of his use in Ukraine. The main aim of the program-target method is defined as a providing direct link between the level of public spending and the achievement of specific results of public policy. A historical review of the applying of the concept of the program-target method in the field of public administration in Ukraine is given. The value of this method in the implementation of new approaches to the mechanism of financial support of education is emphasized. The normatively-legal providing of the program-target method is analyzed, its basic elements, certain defects, and contradictions of the mechanism of its application are established. A list of the budgetary programs in the sphere of education is considered. Paid attention to the question of efficiency of the program-target method in the conditions of decentralization. Importance of awareness of the public with the efficiency of the expense of budget money and level of satisfaction of consumers of public and assured social services is marked. The issues of institutional support of the quality control system of education are*

*highlighted, the importance of centralization of quality control of education in the conditions of decentralization of powers is emphasized. The role of managers of territorial communities in the question of effective application of the program-target method at the level of local budgets is underlined. Attention to increasing the efficiency of public spending on education in the context of limited financial resources of communities is paid. The inadmissibility of a formal approach to budget planning is emphasized. New approaches to determining the effectiveness of budget programs in the field of education are proposed. A number of problems of the current stage of implementation the program-target method of planning of educational charges are identified, and suggestions for their solution are given.*

**Ключові слова:** фінансовий механізм; публічні фінанси; програмно-цільовий метод; оцінка ефективності; показники ефективності; місцеві бюджети.

**Key words:** financial mechanism; public finances; program-target method; estimation of efficiency; indexes of efficiency; local budget.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів, який наразі застосовується на всіх рівнях бюджетної системи України, має на меті забезпечити безпосередній зв'язок між рівнем державних витрат та досягненням конкретних результатів державної політики, що є принципово новою рисою бюджетного процесу. Відбулася зміна поглядів на сферу освіти від об'єкту утримання до механізму надання суспільних послуг, пов'язаного тісним причинно-наслідковим зв'язком з усіма сферами життя. Впровадження цього механізму відбувається на тлі досить складних політичних, економічних та суспільних процесів та не може не супроводжуватись певними проблемами, пов'язаними з інтерпретацією його теоретичних положень та окремими аспектами практичного застосування. Отже на сучасному етапі питання дослідження програмно-цільового методу з метою виявлення проблем його застосування та пошуку шляхів їх вирішення є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій з цієї проблеми.** Теоретичні засади фінансового забезпечення суспільних послуг досліджували Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, Дж.Ю. Стігліц, Ш. Бланкарт. Серед українських науковців, які досліджують проблеми фінансування освіти, слід зазначити Т. Боголіб, В. Дем'янішина, Ю. Ганущака, Т. Завгородню, І. Луніну, О. Шишкевича та інших. Втім, з огляду на те, що застосування програмно-цільового методу управління бюджетними коштами перебуває на початковому етапі, дослідження його проблем, перспектив та шляхів удосконалення є актуальним завданням для вітчизняної науки в контексті пошуку нових ефективних механізмів публічного управління в умовах децентралізації.

**Метою статті** є дослідження теоретичних засад застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, визначення окремих аспектів та проблем його практичного застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Програмно-цільовий метод (ПЦМ) є методом управління бюджетними коштами, відповідно до якого система планування та використання бюджетних коштів орієнтована на досягнення конкретних результатів, що дає змогу покращити якість державних послуг та забезпечити оптимальний розподіл бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості. Використання ПЦМ дозволяє забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, здійснити перехід від концепції утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню, забезпечити оптимальне використання бюджетних коштів, та, як результат, досягти значного економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Основні методологічні засади, елементи та принципи програмно-цільового методу визначені Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538. Відповідно до цієї Концепції метою запровадження ПЦМ у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [4].

Для унормування програмно-цільового методу в бюджетному процесі також було прийнято ряд нормативно-правових актів, які регулюють питання щодо:

- порядку складання, розгляду, затвердження та визначення основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;

- статусу відповідальних виконавців бюджетних програм та особливостей їх участі у бюджетному процесі (Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»;

- правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (накази Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм», від 26.08.2014 № 836 «Про деякі

питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», яким затверджені Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, а також форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету та форма звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету);

- результативних показників, які характеризують виконання бюджетних програм (наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми», яким затверджені загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм; наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм»).

Відповідно до статті 20 Бюджетного Кодексу України у бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку [1].

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку їх реалізації у межах визначених бюджетних призначень. Відповідальні виконавці подають головному розпорядникові у встановлені ним терміни проекти паспортів бюджетних програм та звіти про виконання паспортів бюджетних програм [3].

Отже, основним елементом ПЦМ є бюджетна програма. Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій (стаття 2 Бюджетного кодексу України).

Типовий перелік бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Освіта" затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 10.07.2017 № 992 (далі – наказ 992), відповідно до якого фінансування загальної середньої освіти в Україні має здійснюватись за такими програмами [2]:

– 1020 «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами (у тому числі школою-дитячим садком, інтернатом при школі), спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами»;

– 1030 «Надання загальної середньої освіти вечірніми (змінними) школами»;

– 1040 «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми школами-інтернатами, загальноосвітніми санаторними школами-інтернатами»;

– 1050 «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми школами-інтернатами для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування»;

– 1060 «Забезпечення належних умов для виховання та розвитку дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в дитячих будинках (у тому числі сімейного типу, прийомних сім'ях, сім'ях патронатного вихователя)»;

– 1070 «Надання загальної середньої освіти спеціальними загальноосвітніми школами-інтернатами, школами та іншими навчальними закладами для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку»;

– 1080 «Надання загальної середньої освіти загальноосвітніми спеціалізованими школами-інтернатами з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей в галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеями з посиленою військово-фізичною підготовкою».

Разом з тим, наказом Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету» затверджено Типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевого бюджету, яка наразі застосовується на практиці у бюджетному процесі та суттєво відрізняється від наведеної вище: перелік бюджетних програм у галузі освіти був розширений і трансформований та наразі враховує не тільки напрямки видатків, але й джерела їх фінансування. Зокрема, з 2021 року фінансування загальної середньої освіти здійснюється за такими бюджетними програмами [5]:

- 1020 «Надання загальної середньої освіти за рахунок коштів місцевого бюджету» (містить підпрограми 1021 «Надання загальної середньої освіти закладами загальної середньої освіти», 1022 «Надання загальної середньої освіти спеціальними закладами загальної середньої освіти для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку», 1023 «Надання загальної середньої освіти спеціалізованими закладами загальної середньої освіти», 1024 «Забезпечення належних умов для виховання та розвитку дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в дитячих будинках», 1025 «Надання загальної середньої освіти навчально-реабілітаційними центрами для дітей з особливими освітніми потребами, зумовленими складними порушеннями розвитку», 1026 «Надання загальної середньої освіти міжшкільними ресурсними центрами»);

- 1030 «Надання загальної середньої освіти за рахунок освітньої субвенції» (містить підпрограми, аналогічні попереднім, за кодами 1031, 1032, 1033, 1034, 1035);

- 1040 «Надання загальної середньої освіти за рахунок залишку коштів за освітньою субвенцією, що мають цільове призначення, виділених відповідно до рішень Кабінету Міністрів України у попередньому бюджетному періоді» (містить відповідні підпрограми за кодами 1041, 1042, 1043, 1044, 1045);

- 1050 «Закупівля товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення безпечного навчального процесу у закладах загальної середньої освіти, за рахунок залишку коштів за освітньою субвенцією (COVID-19)» (містить відповідні підпрограми за кодами 1051, 1052, 1053, 1054);

- 1060 «Надання загальної середньої освіти за рахунок залишку коштів за освітньою субвенцією (крім залишку коштів, що мають цільове призначення, виділених відповідно до рішень Кабінету Міністрів України у попередньому бюджетному періоді, а також коштів, необхідних для забезпечення безпечного навчального процесу у закладах загальної середньої освіти) (містить відповідні підпрограми за кодами 1061, 1062, 1063, 1064, 1065);

- 1170 «Виконання заходів в рамках реалізації програми «Спроможна школа для кращих результатів» (містить підпрограми 1171 «Співфінансування заходів, що реалізуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів», 1172 «Виконання заходів в рамках реалізації програми "Спроможна школа для кращих результатів" за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»);

- 1180 «Виконання заходів, спрямованих на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» (містить підпрограми 1181 «Співфінансування заходів, що реалізуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа"», 1182 «Виконання заходів, спрямованих на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова українська школа" за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам»);

- 1200 «Надання освіти за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами»;

- 1210 «Надання освіти за рахунок залишку коштів за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами».

Отже, наразі існує певне протиріччя у нормативно-правовому забезпеченні механізму фінансування освіти, яке ускладнює застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Зокрема, наказом 992 встановлені завдання та результативні показники бюджетних програм галузі «Освіта», за якими здійснюється оцінка ефективності їх виконання та які наразі не відповідають чинному Типовому переліку бюджетних програм. Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг. З огляду на таке, недосконалість нормативно-правової бази є негативним фактором, вплив якого підсилює негативні тенденції у застосуванні ПЦМ.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Слід зазначити, що відповідно до наказу 992 до результативних показників ефективності бюджетних програм в галузі освіти належать такі:

– середні витрати на 1 дитину, учня, студента, аспіранта, докторанта, слухача курсів підвищення кваліфікації;

– діто-дні відвідування навчальних закладів;

– середня вартість виготовлення одного примірника навчально-методичної літератури.

Наказом передбачено, що при складанні бюджетних програм перелік завдань та результативних показників може бути уточнений і розширений, однак аналіз практичного застосування ПЦМ в органах державної влади та місцевого самоврядування демонструє формальний підхід до визначення таких показників.

Отже, запропонований наказом 992 перелік показників не у повній мірі відповідає меті аналізу та потребі доопрацювання. Наприклад, показник «діто-дні відвідування навчальних закладів» за своїм змістом є скоріше показником продукту - фактичним показником, значення якого в межах адміністративно-територіальної одиниці у більшості випадків не залежить від ефективності витрачання бюджетних коштів. Він набуває значення, коли аналізується окремих заклад у порівнянні з аналогічними закладами визначеного типу, проектною наповнюваності та іншими спільними параметрами. Цей показник розраховується множенням чисельності дітей, які відвідують заклад, на кількість днів такого відвідування. Враховуючи те, що тривалість навчального процесу, як правило, має визначений період часу, застосування показника «діто-дні» для закладів освіти є тотожним до показника чисельності учнів, застосування якого в аналізі є простішим та більш наглядним.

Натомість поза увагою в переліку показників ефективності залишилися показники ефективності витрат на оплату праці працівників сфери освіти, показники якості освітніх послуг, показники ефективності

капітальних видатків. Ступінь освоєння бюджетних коштів зазначеним наказом не рекомендовано відносити до показників ефективності, але цей показник певною мірою свідчить про якість управлінських рішень керівників закладів освіти.

Отже, застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі освітньої галузі в цілому відповідає завданням сучасної реформи сфери освіти, а саме, відображає спрямованість фінансових ресурсів на досягнення високих результатів навчання та створення оптимального освітнього середовища за умови раціонального використання фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів.

Однак головні розпорядники коштів у сфері освіти ще недостатньо опанували цей метод та припускаються формального підходу до його застосування. Крім того, внаслідок реформи децентралізації була утворена велика кількість нових територіальних громад. Не зважаючи на те, що механізм утворення громад є відпрацьованим, на першому етапі їх функціонування невідворотно виникають проблеми щодо формування фінансових органів, органів управління освітою, а також щодо перерозподілу повноважень та мережі освітніх закладів між громадами. Досить гостро постає питання кадрового забезпечення новоутворених громад. Все це негативно впливає на фінансування шкіл та якість надання освітніх послуг.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, на сьогодні процес впровадження програмно-цільового методу управління бюджетними коштами у сфері освіти перебуває на початковому етапі, не зважаючи на тривалий час його застосування. З одного боку маємо трудомісткий процес розробки, оформлення та затвердження чисельної документації, з іншого боку – відсутність практичного інтересу до результатів цього процесу. Формальний підхід до складання паспортів бюджетних програм та звітів про результати їх виконання зводить нанівець усі переваги їх застосування. Водночас частково він пояснюється тим, що фінансового ресурсу вистачає лише на покриття першочергових видатків закладів освіти (заробітна плата, харчування, енергоносії), отже, досить складно планувати зростання показників якості та ефективності надання освітніх послуг без додаткових джерел фінансування. Таке становище, на наш погляд, потребує ретельної ревізії концепції програмно-цільового методу з метою посилення причинно-наслідкового зв'язку між його етапами та забезпечення ефективного застосування його результатів у механізмі державного фінансового забезпечення закладів освіти.

#### **Список використаних джерел.**

1. Бюджетний кодекс України : закон від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 25.11.2021).
2. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства освіти і науки України від 10.07.2017 № 992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-17#Text> (дата звернення: 30.11.2021).
3. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#Text> (дата звернення: 30.11.2021).
4. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#top> (дата звернення: 01.12.2021).
5. Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text> (дата звернення: 30.11.2021).

#### **References.**

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “The Budget Code of Ukraine”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 30 November 2021).
2. The Ministry of Education and Science of Ukraine (2017), “On some issues of introduction of the program-target method of drawing up and execution of local budgets”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-17#Text> (Accessed 30 November 2021).
3. The Ministry of Finance of Ukraine (2017), “On some issues of introduction of the program-target method of drawing up and execution of local budgets”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-17#Text> (Accessed 30 November 2021).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), “About approval of the Concept of application of the program-target method in budgetary process”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#top> (Accessed 30 November 2021).
5. The Ministry of Finance of Ukraine (2017), “On approval of the components of the Program Classification of Expenditures and Lending to the Local Budget”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17#Text> (Accessed 30 November 2021).

*Стаття надійшла до редакції 10.12.2021 р.*