

УДК 347.73

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Євген РОМАНЕНКО,  
аспірант Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України

### АНОТАЦІЯ

У статті проводиться дослідження зарубіжного досвіду застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері. Здійснюється аналіз нормативно-правової бази окремих країн Європи з питань складання та подальшої реалізації державного бюджету із застосуванням програмно-цільового методу в бюджетній сфері. Розкривається досвід зарубіжних країн у створенні нормативно-правової бази моніторингу якості виконання державою своїх зобов'язань, визначених у відповідному державному бюджеті. Надаються пропозиції щодо можливого внесення змін до чинного законодавства України в частині застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері. Відзначається, що зарубіжний досвід окремих провідних країн Європейського континенту свідчить про позитивні наслідки застосування програмно-цільового методу у бюджетній сфері та його ефективність як дієвого інструменту для забезпечення виконання державою своїх зобов'язань за різними напрямками.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод, бюджетна сфера, бюджетний процес, розподіл ресурсів, видатки, середньострокове бюджетування.

### LEGAL REGULATION OF REALIZATION OF PROGRAM-TARGET METHOD IN THE BUDGETARY SECTOR IN SOME COUNTRIES OF EUROPE

Yevhen ROMANENKO,  
Postgraduate Student  
of V. M. Koretsky Institute of State and Law  
of National Academy of Sciences of Ukraine

### SUMMARY

The article deals with the foreign experience of application of the program-target method in the budgetary sphere. The analysis of the legal and regulatory framework of individual European countries on the issues of drafting and further implementation of the state budget with application of the program-target method in the budgetary sphere is carried out. It reveals the experience of foreign countries in creating a legal framework monitoring quality of performance of its obligations established in the state budget. Proposals been prepared on the possible introduction of amendments to the current legislation of Ukraine regarding issues of implementation of the program-target method in the budgetary sphere. It is noted that the foreign experience of some leading European continent countries testifies to the positive effects of the application of the program-target method in the budget sphere and its effectiveness as an effective tool to ensure that the state fulfills its obligations in various areas.

**Key words:** program-target method, budgetary sphere, budgeting process, resource allocation, expenditures, medium-term budgeting.

**Постановка проблеми.** В умовах обмеженості фінансових ресурсів держави, зокрема України, все більш актуальним питанням стає впровадження правових механізмів ефективного використання коштів.

**Актуальність теми дослідження** підтверджується активним впровадженням у законодавствах зарубіжних країн програмно-цільового методу в бюджетній сфері, а також визначенням важливості застосування вказаного методу у нормативно-правових актах України в останні роки.

**Стан дослідження.** Низка актуальних питань правового регулювання реалізації програмно-цільового методу в бюджетній сфері знайшла відображення у працях українських науковців-правників, зокрема Л.К. Воронової, О.І. Деревчука, О.С. Матненка, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, О.В. Солдатенко, А.Г. Чубенка та інших.

**Метою та завданням** цієї статті є дослідження правового регулювання застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері в окремих країнах Європейського Союзу з метою виокремлення найкращих практик для можливого застосування у законодавстві України.

**Виклад основного матеріалу.** Характерною ознакою практично кожного з етапів становлення державності є діяльність, спрямована на вдосконалення порядку формування та використання бюджетних ресурсів.

Свого активного розвитку вона набула в середині ХХ століття, коли в західних країнах поширювалися капіталістичні відносини, відбувалися ріст ділової активності, розбудова промисловості тощо.

У цьому контексті слід зауважити, що відомий український правник-науковець В.П. Нагребельний у своїх працях [1] зазначає: «Потреба трансформації системи державного управління і державного регулювання в Україні зумовлена передусім необхідністю подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері та реформування суспільних відносин у цій сфері. У загальному вигляді цю проблему можна сформулювати таким чином: здійснення задекларованих Президентом та урядом України економічних і соціальних реформ неможливе без ефективної та якісної системи державного менеджменту» [1].

В останні десятиліття у розвинених країнах, з огляду на комплекс сучасних процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній, науково-технічній та інших сферах суспільства, науковці сконцентровані на розробці теоретичних та практичних засад правового регулювання процесів ефективного акумулювання, перерозподілу та витрачання бюджетних коштів.

Вперше офіційні матеріали щодо застосування програмно-цільового методу у бюджетній сфері були опубліковані у посібнику, виданому Організацією Об'єднаних Націй у 1965 р., у якому висвітлювалися переваги складання бюджету за програмами порівняно з постатейним формуванням бюджету, а також були представлені системи рахунків, механізми управління бюджетом та показники ефективності використання бюджетних коштів [2].

У цьому контексті необхідно зазначити, що останні 50 років стали періодом, що характеризувався активним впровадженням програмно-цільового методу як на етапі підготовки бюджетів відповідних рівнів, так і на етапі забезпечення виконання бюджетів. У багатьох розвинених країнах поширилася практика прийняття таких бюджетів, зокрема бюджетів пріоритетів на середньостроковий та довгостроковий періоди, спрямованих на забезпечення стратегічних загальнонаціональних інтересів.

За впровадження в життя програмно-цільового методу в бюджетній сфері передбачається можливість прийняття рішень на підставі результатів аналізу альтернативних пропозицій і вибору з них найкращих, забезпечення безпосереднього зв'язку між державними витратами й отриманням завдяки ним важливих для суспільства результатів. Названий метод можна застосовувати в різних сферах бюджетного процесу, наприклад, у розробці планів витрат органів державної влади, місцевого самоврядування, окремих одержувачів бюджетних коштів, зокрема на рівнях міністерств, відомств, бюджетних установ, державних підприємств тощо. Причому сферою використання програмно-цільового методу бюджетування може бути увесь бюджетний процес загалом, починаючи з підготовки проекту бюджету і закінчуючи контролем за його виконанням, витрачанням бюджетних коштів. Впровадження названого методу в бюджетну сферу дає змогу забезпечити обґрунтування витрат, що плануються, за найбільш об'єктивними критеріями, забезпечити дієвий контроль за ефективністю використання коштів на досягнення запланованих цілей [3].

На Європейському континенті, зокрема в країнах-членах Європейського Союзу та у Європейському Союзі як цілісній міжнародній структурі, використання програмно-цільового методу в бюджетній сфері знайшло широке впровадження [4].

У Нідерландах, згідно з чинною Конституцією, річний державний бюджет затверджує Парламент країни. Принципи бюджетної політики узгоджуються на початку терміну дії уряду і включаються до коаліційної угоди. При цьому в коаліційній угоді визначаються стратегія діяльності нового уряду й основні макроекономічні показники, що мають бути досягнутими до завершення чотирирічного строку його каденції; бюджетні правила й дії коаліції у разі дефіциту бюджетних коштів; граничні показники бюджетних видатків для забезпечення в багаторічній перспективі систем охорони здоров'я, соціального забезпечення й праці, а крім того, й основних адміністративних видатків уряду. Наприкінці ХХ століття за ініціативи працівників Міністерства фінансів, Аудиторської палати, Державного комітету видатків, групи парламентарів було започатковано формування бюджету на принципах програмно-цільового методу. Перехід до такого бюджету від традиційної раніше постатейної структури бюджету відбувався у 2000 році під гаслом: «Від політики складання бюджету до посилення відповідальності за його здійснення» [5].

При цьому складений із використанням програмно-цільового методу бюджет передбачав розподіл ресурсів відповідно до окреслених коаліційною угодою цілей, мав забезпечувати підвищення ефективності й результативності використання бюджетних коштів за прозорості цього процесу, а конкретна стаття бюджету мала являти собою фактично бюджетну програму, спрямовану на забезпечення досягнення певних політичних цілей. У результаті відбулося скорочення статей бюджету спочатку з 800 до 200, а пізніше – до 150 за середнього фінансування по кожній з них у 1 мільярд євро. Організація економічного співробітництва та розвитку у 2001 році й Міжнародний валютний фонд у 2006 році позитивно оцінили стан державних фінансів Нідерландів і відзначили організацію бюджетного процесу в цій країні як одну з кращих практик.

Подальшого розвитку правове регулювання застосування програмно-цільового методу у бюджетній сфері в Нідерландах набуло у 2011 році за впровадження реформи під назвою «Підзвітне бюджетування», коли увійшла в дію низка правил, спрямованих на забезпечення досягнення запланованих результатів [5]. Нею центральною ланкою підготовки бюджету визначалися галузеві міністерства, посилювалась відповідальність їхніх керівників за використанні ресурси для досягнення запланованих цілей державної політики, а в бюджетній програмі закріплювалися місце й відповідальність названих урядових структур у забезпеченні фінансування визначених у ній організацій, наводилися шляхи отримання останніми бюджетного фінансування та їх роль у досягненні основної мети програми, для об'єктивізації визначення чого мала застосовуватися система індикаторів [6, 7]. Крім того, бюджетні витрати міністерств чітко розподілялися на дві категорії: 1) програмні витрати; 2) адміністративні витрати. Такий підхід сприяв виявленню і припиненню дії тих програм, в яких бюджетні кошти не були належним чином спрямовані на досягнення головних цілей державної політики.

У Нідерландах відбувається стале удосконалення бюджетного процесу, діє розвинута система середньострокового бюджетування із застосуванням програмно-цільового методу у бюджетній сфері, за якої визначаються як цільові показники, так і індикатори, що дають змогу оцінювати ефективність чинних програм [8; 7]. Разом з тим було відзначено, що на таку політично навантажену подію, як саме процес розподілу бюджетних асигнувань парламентом, не завжди можна кардинально вплинути за допомогою лише однієї зміни структури бюджету.

Для порівняння відзначимо, що започаткована у 2007 році в Австрії бюджетна реформа спрямована на розвиток системи середньострокового бюджетування й передбачає встановлення терміном на 4 роки середньострокових діапазонів видатків (на бюджетний рік і 3 наступні за ним роки) за 5 сферами й 30 напрямками, затвердження чого відбувається на законодавчому рівні і має враховуватися у подальшому під час складання річних бюджетів [9; 10]. Крім того, нею було передбачено збільшення повноважень відповідних міністерств стосовно прийняття рішень у сфері розподілу видатків у межах визначених лімітів. Зараз в Австрії як важливий складовий елемент згаданої реформи розвивається модель застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері з урахуванням результативності діяльності [13].

Багатим є досвід застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері, накопичений у Великій Британії і тісно пов'язаний з розпочатою там у 1988 році реформою системи державного управління [11; 12]. Ця країна відзначається високим рівнем централізації державних фінансів. З її територіальних одиниць до центральних органів влади надходить понад 70% податків, а у подальшому відбува-

ється їх перерозподіл і відповідні кошти за міжбюджетних відношень надходять до місцевих органів влади. Останні, формуючи бюджети свого рівня, кореспондують видатки, що плануються, з визначеними державою пріоритетами. Кардинальне реформування бюджетної сфери розпочалося у Великій Британії в 1998 році і було спрямоване перш за все на забезпечення надання необхідних громадянам якісних послуг, причому безкоштовних у галузях освіти та охорони здоров'я.

Названі зміни були започатковані урядом лейбористів, які, перебуваючи у владі, розвивали в 1998–2010 роках модель бюджетного процесу із застосуванням програмно-цільового методу в бюджетній сфері. Під час підготовки до практичної реалізації вказаної моделі на підставі результатів аналізу управління бюджетними ресурсами, зокрема розподілу видатків бюджету, відбулася розробка стандартів надання державних та муніципальних послуг з урахуванням їх належної якості, що знайшло своє закріплення у законодавстві. З 1998 року у Великій Британії почали діяти «Угоди про державні послуги» (“Public Service Agreements”), якими визначалися цілі надання державою послуг [14]. Названі Угоди отримували офіційний статус, що передбачалося окремим документом «Всебічним оглядом видатків» (“Comprehensive Spending Review”), яким було визначено близько 600 цільових показників за 35 напрямками в царині державної служби [14]. Кожному відомству було доручено забезпечити підготовку конкретної «Угоди про державні послуги» з описом у ній цілей і задач його діяльності, а також тих програмно-цільових показників, за якими б контролювалося досягнення запланованого. Згадані Угоди мали асоціюватися з контрактними документами тривалої дії, сторонами яких, з одного боку, є Уряд, а з іншого, громадяни, що є платниками податків. На міністерства та муніципальні органи покладался обов'язок розробляти стратегічні плани діяльності терміном до п'яти років, визначати в них, зокрема, пріоритети й цілі, спрямовані на досягнення конкретних результатів. Річний план діяльності названих владних структур мав розроблятися, виходячи зі стратегічного, і передбачати досягнення в поточному році відповідних визначених у стратегічному плані цілей, а також містити дані про розраховані бюджетні витрати на досягнення конкретних результатів діяльності. Виконання пріоритетних позицій сприяло їх попереднє узгодження на різних зацікавлених рівнях: як на державному, так і на регіональному і на муніципальному. Для забезпечення реалізації стратегічного плану розроблявся дворічний план заходів, який підлягав корегуванню за результатами закінчення фінансового року, та трирічний бюджет. Керівну роль у запровадженні моделі програмно-цільового бюджетування з метою презентації бюджету відігравали Казначейство Великої Британії, а також Національний офіс з аудиту, Бюро національної статистики і згодом створений для просування згаданих змін у бюджетній сфері відділ виконання реформи при прем'єр-міністрові. Він активно підтримував реформу бюджетної системи, яка логічно витікала з передвборчої платформи партії лейбористів, лідером якої він був.

За результатами проведеної у 2007 році Національним офісом з аудиту у Великій Британії контрольної перевірки з'ясувалося таке: 50% систем збору даних, що використовувалися у відомствах Великої Британії для оцінки результатів діяльності, виявилися добре організованими, 35% – у цілому відповідали вимогам, хоча й потребували поліпшення, 8% – не відповідали вимогам, стосовно 6% систем, запланованих для контрольної перевірки, такий захід виявився передчасним, у 1% випадків названі системи взагалі не були створені [15]. У 2012 році було започатковано формування єдиної системи управління для забезпечення використання даних різних підпорядкованих уряду Великої Британії структур [16].

У 2015–2016 роках у Великій Британії набула розвитку модель застосування програмно-цільового методу у бюджетній сфері з урахуванням результативності діяльності [13].

У цій країні підготовка бюджету на програмній основі відбувається виходячи з рамок відомчої структури видатків [6]. Впровадження програмно-цільового методу в бюджетній сфері Великої Британії виявилось дієвим інструментом соціально-економічного розвитку. Запорукою цього стало, зокрема, оцінювання ефективності видатків бюджету за 130 стандартними показниками результативності діяльності; запровадження уніфікованої системи, якою визначаються порогові значення стандартів якості послуг, що надаються на державному та муніципальному рівнях; використання не тільки системи внутрішнього аудиту, а й зовнішньої експертизи для визначення ефективності діяльності владних структур з надання послуг на державному та муніципальному рівнях; введення в дію стандартизованої методики звітності стосовно оцінки якості наданих послуг органами влади на державному та муніципальному рівнях; звітування муніципальних органів влади про результативність діяльності в засобах масової інформації [17].

**Висновки.** У багатьох країнах, де впроваджено застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері, за бюджетними установами, розпорядниками коштів або відповідальним за виконання відповідної програми підрозділом може закріплюватися право на здійснення перерозподілу бюджетних коштів у межах конкретної програми або у межах групи з кількох програм відповідного типу. Поширеною є й практика формування бюджетними установами великих за обсягом програм, виконання яких передбачає залучення значних обсягів коштів, при цьому залишається можливість для перерозподілу останніх у подальшому. Підготовлену із застосуванням програмно-цільового методу бюджетну програму за формальними ознаками можна розглядати як логічно пов'язану низку видів (напрямів) діяльності, орієнтованих на досягнення визначених програмою цілей.

З огляду на описане вище, вбачається за доцільне розглянути питання щодо внесення змін до відповідних нормативно-правових актів України стосовно:

1) розподілу бюджетних ресурсів відповідно до окреслених стратегічних цілей з метою формування кожної конкретної статті бюджету у вигляді стислого опису бюджетної програми, спрямованої на забезпечення досягнення певних конкретних результатів;

2) встановлення у проекті закону про державний бюджет середньострокових діапазонів державних видатків на строк до 5 років за чітко визначеною кількістю сфер, які включатимуть відповідні напрями;

3) закріплення на законодавчому рівні параметрів оцінювання ефективності видатків бюджету за стандартними показниками результативності діяльності; запровадження уніфікованої системи, якою визначаються порогові значення стандартів якості послуг, що надаються на державному та місцевому рівнях; введення в дію стандартизованої методики звітності стосовно оцінки якості наданих послуг органами влади на державному та місцевому рівнях відповідно до обсягів використаних на це бюджетних коштів.

Загалом, необхідно відзначити, що зарубіжний досвід окремих провідних країн Європейського континенту свідчить про позитивні наслідки застосування програмно-цільового методу у бюджетній сфері та його ефективність як дієвого інструменту для забезпечення виконання державою своїх зобов'язань за різними напрямками. Цей метод може бути базовим для забезпечення ефективного удо-

сконалення систем державного управління і бюджетування в Україні, а удосконалення бюджетного законодавства України в частині комплексної регламентації реалізації програмно-цільового методу у бюджетній сфері може стати основою для підвищення ефективності використання бюджетних коштів і виконання державою покладених на неї функцій.

#### Список використаної літератури:

1. Нагребельний В.П. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 2 (73). С. 133–140.
2. Budgeting and Budgetary Institutions. Public sector governance and accountability series. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf>
3. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России: отчет о НИР / Центр фискальной политики при поддержке Агентства Международного развития США. М., 2002. 48 с.
4. Dovnes R., Moretti D., Nicol S. Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results. OECD Journal of Budgeting. 2017 URL: <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>
5. Державні фінанси в Нідерландах: інформаційно-аналітичні матеріали / уклад.: Т.І. Єфіменко, Ян ван Тайнен, С.С. Гасанов та ін. К.: ДННУ «Академія фінансового управління». 2014. 106 с.
6. Шмиголь Н.С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик. Экономика. Финансы. Право. 2017, № 5. С. 114–125.
7. De Jong Maarten. The Netherlads. Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Directions in Development Public Sector Governance. Washington: World Bank, 2016. P. 91–109. URL: <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0954-5>
8. De Jong Maarten, Iris van Beek, Rense Posthumus. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. OECD Journal on Budgeting. 2013. Vol. 12, N 3. P. 1–34. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k455r12vs37>
9. Богдан Т.П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. Фінанси України. 2017. № 6. С. 7–25.
10. Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Середньострокове прогнозування бюджетних видатків: зарубіжний досвід. Фінанси України. 2012. № 1. С. 67–77.
11. Чебуханова Л.В. Международный опыт оптимизации бюджетных расходов. Всероссийский научно-практический журнал «История, философия, экономика и право». 2014. № 4. ЭЛ № ФС 77–52457. URL: <http://ифэп.рф>
12. Буряк П.Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П.Ю. Буряк, С.М. Дорошенко. Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. Львів: ПБВ НЛТУ України. 2010. Вип. 20.7. С. 84–91.
13. OECD (2017), Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. URL: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)
14. Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? Бонн, Эшборн: Немецкое общество международного сотрудничества, 2011. URL: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/12%2003%2020%20GIZ\\_results-oriented%20budget%20advisory%20approach-RUS.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/12%2003%2020%20GIZ_results-oriented%20budget%20advisory%20approach-RUS.pdf)
15. UK National Audit Office. Fourth Validation Compendium Report. URL: <http://www.nao.org.uk/report/fourth-validationcompendium-report/>
16. Civil Service Reform Plan: One year on Reform. 2013. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211506/CSR\\_OYO\\_LOW\\_RES\\_PDF.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211506/CSR_OYO_LOW_RES_PDF.pdf)
17. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Реформирование государственных финансов: зарубежный опыт и российские проблемы. Российское предпринимательство. 2017. Т. 16, № 4. С. 515–532.

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

**Романенко Євген Олександрович** – аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України;

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Romanenko Yevhen Oleksandrovych** – Postgraduate Student of V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine;

*eugenromanenko01@gmail.com*