

УДК 347.73 (477): 061.1 ЄС

**Яна Дегтяр,**аспірант кафедри фінансового права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

*У статті досліджується зарубіжний досвід правового забезпечення реалізації програмно-цільового методу у бюджетному процесі на прикладі Сполучених Штатів Америки та Франції. Розглядаються основні етапи розвитку правового забезпечення реалізації програмно-цільового методу у бюджетному процесі у Сполучених Штатах Америки із зазначенням основних нормативно-правових актів, прийнятих із цією метою. За результатами дослідження доведено ефективність практичної реалізації програмно-цільового методу у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в ЄС, виявлено приклади практичних кроків правової регламентації даних процесів.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі, бюджетування, орієнтоване на результат.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан функціонування вітчизняної бюджетної системи потребує підвищення прозорості у процесах формування та використання державних фінансів через неспівмірність перерозподілу національного продукту та отриманих соціально-економічних ефектів. Традиційні інструменти підвищення ефективності використання бюджетних коштів практично себе вичерпали, а отже, не здатні забезпечити вирішення існуючих проблем незбалансованості бюджетів (як державного, так і місцевих), як наслідок – низька якість адміністративних послуг.

З іншого боку, існує чітке розуміння того, що, попри надмірну турбулентність світової економіки останніх років, євроінтеграційний вибір визначає майбутнє України. Інтеграція України в європейське співтовариство передбачає модернізацію національної фінансової системи, всі ланки і сфери якої мають функціонувати на ринкових засадах; гармонізацію фінансового законодавства з міжнародними критеріями і вимогами. При цьому однією з важливих передумов входження нашої країни у європейський простір є реформування бюджетного процесу. Йдеться про перехід на середньострокове бюджетне планування, орієнтоване на результат, головним інструментом якого є програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) управління, – за своєю суттю він усуває недоліки витратної моделі формування бюджетів та слугує ефективним механізмом організації бюджетних витрат, тобто забезпечує досягнення максимального результату з меншими витратами.

Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі набуває надзвичайної актуальності в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, оскільки підготовка бюджету на декілька років є однією з вимог до країн-членів ЄС та кандидатів на вступ до ЄС. Саме цим питанням присвячена глава 3 ст. 347 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1, ст. 347].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання правового регулювання ПЦМ у бюджетному процесі досліджувалися у працях Л.К.Воронової, О.І.Деревчука, О.С.Матненка, О.П.Орлюк, Н.Ю.Пришви, О.В.Солдатенко, А.Г.Чубенка, Н.Я.Якимчук та інших учених, але зміни, які відбулися у бюджетному законодавстві, зумовлюють актуальність дослідження цієї сфери.

Зокрема, О.І.Деревчук [2] розглядав потреби виникнення й застосування ПЦМ бюджетного фінансування, аналізував відмінності та переваги цього методу. У свою чергу О.С.Матненко [3] досліджував правове регулювання ПЦМ бюджетної діяльності. Проте проблеми впровадження ПЦМ в Україні, частково розглянуті в різних публікаціях, потребують систематизації.

**Мета статті** полягає в дослідженні ПЦМ у бюджетному процесі в умовах інтеграції України до Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасний стан функціонування бюджетної системи України вимагає забез-

печення прозорості, самостійності у процесі формування та використання бюджетів з метою підвищення ефективності адміністративних послуг. Засобом, що дає змогу більш ефективно і прозоро використовувати бюджетні кошти, є ПЦМ у бюджетному процесі, який використовується багатьма країнами. Це не просто нова технологія калькулювання витрат на різні види державної діяльності, а система багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень у бюджетній сфері щодо управління бюджетними коштами в коротко- та середньостроковій перспективі, яка передбачає розробку й реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [4, с. 39].

В Україні ПЦМ у бюджетному процесі запроваджено у практику ще з 2002 року із прийняттям «Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538. У Концепції метою застосування ПЦМ визначено встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Зазначено такі елементи ПЦМ, як: формування бюджету у розрізі бюджетних програм; відповідальні виконавці бюджетних програм; прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; складники бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, показники результативності); застосування середньострокового бюджетного планування; паспорт бюджетної програми [5].

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) ПЦМ у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності їх використання на всіх стадіях бюджетного процесу [6, ст. 2]. БК України передбачено обов'язковість застосування ПЦМ на державному та місцевому рівнях із проведенням оцінки ефективності бюджетних програм [6, ст. 20].

БК України також передбачається складання головними розпорядниками бюджетних коштів прогнозу бюджетних показників на наступні за плановим два бюджетних періоди [6, ст. 21] взаємоузгоджено із завданнями та пріоритетами соціально-економічного розвитку країни як підґрунтя для переходу в перспективі до формування середньострокового бюджету [7, с. 47].

Таким чином, в основу ПЦМ в бюджетному процесі покладено підхід, особливістю якого є те, що спочатку визначаються результати, яких необхідно досягти, а вже потім вирішу-

ється питання про те, які бюджетні кошти необхідні для досягнення цих результатів. Характерними ознаками ПЦМ є: зосередженість на результатах, які мають бути досягнуті внаслідок виконання бюджетних програм; можливість оцінки наслідків бюджетних рішень у процесі їх прийняття; посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів; можливість проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів на основі показників результативності; забезпечення прозорості бюджетного процесу.

На початку 2000 року більшість країн починає запроваджувати інструменти ПЦМ у бюджетний механізм, що спричинило виникнення різних синонімічних термінів: performance budgeting; program budgeting; result-oriented budgeting, або програмно-цільове бюджетування чи бюджет, орієнтований на результат; output budgeting; outcome budgeting, або бюджетування, орієнтоване на проміжний та кінцевий результати.

Під бюджетуванням, орієнтованим на результат (далі – БОР), розуміється бюджетування, що зв'язує обсяг виділених бюджетних коштів з очікуваними суспільно значущими результатами їх використання [8, с. 46].

У розвинених країнах напрацьовано значний досвід у сфері програмно-цільового бюджетування. Так, у США ще в 1949 році було здійснено перші спроби введення в бюджетний процес елементів зорієнтування на результат. Сьогодні в умовах необхідності підвищення ефективності бюджетних витрат і якості адміністративних послуг БОР отримало розвиток у бюджетній практиці США, що полягає: 1) у запровадженні чіткої системи оцінки бюджетних програм; 2) в удосконаленні управління бюджетними коштами органами державної влади; 3) у розробці методик, що дозволяють інтегрувати плани і бюджети, ресурси і результати; 4) у формуванні зрозумілої, об'єктивної та обґрунтованої фінансової інформації з метою підвищення ефективності прийняття управлінських рішень з урахуванням стратегічних пріоритетів (за допомогою формування системи індикаторів і в цілому збалансованої системи показників ефективності та результативності); 5) у розвитку аналітичного інструментарію [8, с. 46].

При цьому провідну роль у підготовці бюджету, побудованого на БОР, відіграє створене у структурі Білого дому «Адміністративно-бюджетне управління», керівник якого наділений статусом міністра і є членом уряду. Указане управління щорічно вдосконалює докладну інструкцію щодо підготовки, прийняття і виконання бюджету, у тому числі щодо складання стратегіч-

ного плану та щорічного плану роботи. Для збору й обробки даних при підготовці бюджету «Адміністративно-бюджетним управлінням» створено й підтримується інформаційна система (Multiple Array MatriX – далі «MAX») – база даних, що складається зі звітів, які відображають різні складники бюджету, та додатків до бюджету, які пов'язані між собою численними взаємними посиланнями для виявлення помилок і невідповідностей. Суб'єкти бюджетного планування можуть вносити (змінювати) дані, пов'язані з їхньою діяльністю, використовуючи відповідну систему кодування [8, с. 46-47].

З 2004 року Адміністративно-бюджетним управлінням запроваджено процес систематичного аналізу всіх урядових програм із використанням механізму рейтингової оцінки програм (Program Assessment Rating Tool – далі «PART»). Рейтинг визначається на основі опитувального листа, який заповнюється агентствами. Застосування «PART» дало змогу виявити проблеми щодо оцінки результатів, проблеми достовірності розрахунків (граничних) витрат та їх впливу на результати (ефект вкладення додаткових коштів), проблеми обліку повних витрат на одиницю вироблених послуг [9, с. 7].

Основні елементи й вимоги до організації системи БОР визначені у Федеральному законі США 1993 року «Про оцінку результатів діяльності державних установ» – Government Performance Results Act (далі – GPRA). Так, GPRA визначає такі цілі у сфері державної політики бюджетних витратків, як: 1) зміцнення довіри населення до урядових дій; 2) удосконалення процедур вироблення програмних цілей, вимірювання соціальної та економічної ефективності реалізації програм, удосконалення звітності про їх виконання; 3) підвищення соціальної ефективності програм та посилення відповідальності державних органів за результати їх здійснення; 4) допомога керівникам федеральних міністерств у налагодженні роботи з урахуванням орієнтації на кінцевий результат; 5) підвищення якості законодавчих рішень; 6) удосконалення державного управління на федеральному рівні [9, с. 7].

Для регіонального рівня (на прикладі штату Вірджинія) найбільш суттєвими є такі особливості результативного бюджетування: 1) застосування практики дворічного бюджету на основі базового бюджету з можливістю перенесення бюджетних асигнувань між роками; 2) існування персональної відповідальності посадових осіб за невиконання бюджету, при цьому дефіцит у принципі не дозволяється [9, с. 7].

Також потрібно зазначити, що при впровадженні БОР у державних органах регіонального рівня простежуються відмінності між відомствами, що надають послуги, і органами, які виконують функції. Для кожного з вказаних типів відомств ставляться завдання використання своїх способів оцінки результативності та ефективності діяльності. У сфері вдосконалення бюджетного планування формуються ініціативи стратегічного планування, використовуються пілотні проекти з показниками оцінки, розроблена окрема система визначення якості наданих бюджетних послуг, при цьому капітальні видатки плануються на шість років [8, с. 49].

Велике практичне значення має використання у практиці результативного бюджетування в державному секторі сучасних інформаційних технологій, які дають змогу на іншому якісному рівні вирішувати багато завдань, зокрема: 1) зіставлення стратегічних і річних планів з бюджетом та його виконанням; 2) забезпечення гарантованої якості і точності фінансових даних для прийняття управлінських рішень; 3) забезпечення об'єктивної оцінки ефективності досягнення стратегічних цілей, представлення варіативності реалізації прогностичних сценаріїв і підготовки тимчасових прогнозів; 4) запровадження системи безперервного планування на щоденній, щотижневій і навіть щоденній основі; 5) здійснення прив'язки майбутнього розподілу бюджету до досягнення певних цілей; 6) взаємозв'язок мети у межах програм і бюджетних коштів, проведення оцінки бюджету на основі відповідних індикаторів; 7) відстеження (моніторинг) досягнення цілей відповідно до заданих ключових показників ефективності [10, с. 48].

У Франції запровадження БОР зумовило те, що регіональні й муніципальні органи влади повинні керуватися законодавчо визначеними суворими стандартами планування бюджету та ведення бухгалтерського обліку для всіх організацій громадського сектора (на засадах щорічності, обов'язковості, поділу поточного й капітального бюджету, збалансованості бюджету). Також діє система жорсткого контролю за відповідністю практики до встановлених стандартів обліку. Внутрішній контроль здійснюється громадським бухгалтером, зовнішній – представником держави на кожній території (префектом) [10, с. 49].

Регіональні та муніципальні органи влади Франції повинні щорічно публікувати документи, що характеризують їхню діяльність, з метою державного контролю. Законодавчо встановлено, що муніципаль-

ні утворення повинні надавати інформацію за визначеними фінансовими показниками; щорічний фінансовий звіт про діяльність усіх муніципальних компаній; надавати характеристику боргу станом на кінець року. До цих показників належать: поточні видатки на душу населення; прямі податкові доходи на душу населення; поточні доходи на душу населення; капітальні витрати на душу населення; боргове навантаження на душу населення; субсидії на душу населення; частка витрат на зарплату та нарахування на неї у структурі поточних витрат; коефіцієнт податкового потенціалу, що розраховується за встановленою формулою [10, с. 50].

### Висновки

Аналіз досвіду США та Франції із запровадження програмно-цільового бюджетування допомагає зробити певні висновки:

1) програмно-цільове бюджетування є дуже важливим та лише одним зі структурних елементів цілого ряду реформ державного управління, спрямованих на поліпшення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) запровадження програмно-цільового бюджетування передбачає наявність ефективною системи фінансового контролю, звітності та аудиту;

3) обов'язковим елементом є побудова систем моніторингу та оцінки програм і діяльності їх виконавців;

4) існують певні труднощі у вимірюванні результатів. Подеколи вплив програми може виявити себе лише через деякий час після виконання певних завдань програми (або програми в цілому), і тому інколи результативність окремих етапів реалізації програми може бути непоказовою або помилковою;

5) програмно-цільове бюджетування впроваджується поступово: окремі його елементи спочатку вводяться й перевіряються, а з часом, тобто з розвитком самого процесу бюджетування, модифікуються.

Країнам, які першими запровадили цю форму бюджетування (наприклад, США), знадобилося багато років для розробки ідей та втілення їх крок за кроком у життя. І сьогодні вони постійно вдосконалюють цю систему;

6) майже всі країни, що переходили до програмно-цільового бюджетування, мали

труднощі, пов'язані з недооцінкою поставлених завдань, браком спеціально підготовленого персоналу в міністерствах та інших органах центральної влади, насамперед у бюджетному департаменті міністерства фінансів, а також підтримуючих інформаційних систем.

### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA\\_Body\\_text.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf)

2. Деревчук О.І. Зміст та особливості програмно-цільового методу бюджетного фінансування / О.І. Деревчук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 129–134.

3. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности : автореф. дис. ... док. юр. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Матненко Александр Сергеевич; Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского. – Омск, 2009. – 41 с.

4. Чубенко А.Г. Застосування програмно-цільового методу бюджетного фінансування видатків у сфері цивільного захисту / А.Г. Чубенко // Право України. – 2007. – № 12. – С. 38–40.

5. Про Концепцію використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>

6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102456.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html)

7. Качковська О. Новий Бюджетний кодекс: аналіз найважливіших змін / О. Качковська // Баланс – бюджет. – 2010. – № 34–35 (289–290). – С. 47–48.

8. Бриль Д. В. БОР : зарубешный опыт / Д. В. Бриль // Бюджет. – 2010. – № 5. – С. 46–49.

9. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запаріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.

10. Заїчко І.В. Роль бюджетної політики у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / І.В. Заїчко // Наукові праці НДФІ. – 2010. – №1 (50). – С. 47–55.

11. Попов С., Голинська О. Децентралізація на засадах програмно-цільового бюджетування: досвід для України [Електронний ресурс] / С. Попов, О. Голинська. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_02%2825%29/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02%2825%29/23.pdf)

*В статье исследуется зарубежный опыт правового обеспечения реализации программно-целевого метода в бюджетном процессе на примере Соединенных Штатов Америки и Франции. Рассматриваются основные этапы развития правового обеспечения реализации программно-целевого метода в бюджетном процессе в Соединенных Штатах Америки с указанием основных нормативно-правовых актов, принятых с этой целью. По результатам исследования доказана эффективность практической реализации программно-целевого метода в бюджетном процессе в условиях интеграции Украины в ЕС, выявлены примеры практических шагов правовой регламентации данных процессов.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, программно-целевой метод в бюджетном процессе, бюджетирование, ориентированное на результат.

*The article studies foreign experience of legal support of implementation of program-target method in the budget process on the example of the United States of America and France. Examines the main stages of development of legal providing of implementation of program-target method in the budgetary process in the United States of America indicating the major normative-legal acts adopted for this purpose. The results of the study proved the effectiveness of practical implementation of program-target method in the budget process in terms of integration of Ukraine into the EU, examples of practical steps legal regulation of these processes.*

**Key words:** budget, budget process, program-target method in the budget process, budgeting, result-oriented.

