



УДК 347.73

Є. Романенко,

аспірант Інституту держави і права імені В. М. Корещького
Національної академії України,
головний спеціаліст відділу правового забезпечення
зовнішньоекономічної діяльності юридичного департаменту
Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

На сьогодні, ураховуючи складну фінансово-економічну ситуацію держави, орієнтованість суспільства на проведення масштабних реформ, а також поглиблені євроінтеграційні процеси, нагальним є питання вдосконалення бюджетної системи України із застосуванням найкращих світових законодавчих практик.

Необхідно зазначити, що в розвинених країнах за останніх 50 років методи, технології та процедури бюджетного менеджменту зазнали швидких і суттєвих змін, від традиційного бюджету, бюджету від результатів виконання, базового публічного бюджетування, публічного бюджетування «з нуля», публічного бюджетування „sunset” до бюджету на основі цільових програм.

У цьому контексті важливим є дослідження практики застосування програмно-цільового методу публічного бюджетування в Європейському Союзі (далі – ЄС) загалом і його окремих державах-членах. Указане питання стає особливо актуальним з огляду на необхідність проведення реформування бюджетної сфери та сфери державного управління в Україні, а також вступу в дію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі Угода

про асоціацію, Угода), ратифікованої Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII [3].

Відзначимо, що Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України й найбільшим міжнародним договором із третьою країною, коли-небудь укладеним ЄС. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації й економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні.

Передбачена Угодою поглиблена й усеохопна зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС і, як наслідок, зміну системи наповнення й витрачання державних фінансових ресурсів.

Частина «Фінансове співробітництво» окреслює механізм і шляхи отримання Україною фінансової допомоги з боку ЄС, у т. ч. з метою сприяння реалізації Угоди про асоціацію, пріоритетні сфери її надання, порядок моніторингу й оцінювання ефективності її використання. Крім цього, положення



видатків, які зазвичай ґрунтуються на більш песимістичному із двох економічних прогнозів, поданих центральним плановим управлінням, відображають стратегічні пріоритети бюджетної політики. Дисциплінуюча роль бюджетних обмежень підтверджується тим фактом, що за умови виникнення непередбачених витрат або врахування політичних пропозицій, які не були частиною початкової коаліційної угоди, на забезпечення додаткових видатків потрібна згода всіх міністрів і підтримка політичних партій у парламенті.

Це означає, що реальні значення запланованих і фактичних видатків для трьох найбільших галузей зазвичай відрізняються незначною мірою.

Досвід Великої Британії щодо інструментів управління державними фінансовими інструментами, зокрема із застосуванням програмно-цільового методу публічного бюджетування на основі договірних відносин, що мають ієрархічну структуру, є цікавим для вивчення з погляду забезпечення людського розвитку. Складовою впровадження новітніх підходів управління державним сектором у Великобританії була реформа системи державного управління, яка розпочалася наприкінці 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст.

Основною метою проведення реформ було забезпечення надання бюджетних послуг, які відповідали б потребам громадян, були високоякісними, доступними для всіх і безкоштовними (щодо освітніх послуг і послуг із охорони здоров'я).

Як результат цих реформ у сфері складання й подальшого виконання бюджету, а також відповідно до положень Кодексу фіскальної стабільності, у Великобританії двічі на рік здійснюється поточне звітування, а один раз на два роки – оцінювання державних видатків. При цьому обов'язково подається інформація щодо поточного виконання завдань і досягнутих результатів, регламентованих Угодами про надання бюджетних послуг, які, у свою чергу, також базуються на

програмно-цільовому методі публічного бюджетування. Для забезпечення прозорості щодо цих питань уряд Великобританії зобов'язаний регулярно звітувати перед англійським парламентом про бюджетну й економічну політику, а також про динаміку державного боргу.

До парламенту Великобританії, окрім річного бюджету, ще подаються перспективні оцінки на три наступні роки, складені на основі програмно-цільового методу публічного бюджетування, проте довгострокове планування не є обов'язковим. Загальні бюджетні обмеження регулюються вимогами Маастрихтської угоди, причому поточний середньостроковий план повинен підтримувати розмір дефіциту в межах, передбачених складеними на три роки перспективними оцінками [9].

Свої особливості має реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування Франції та Німеччини як одних із економічно найпотужніших держав-членів ЄС.

У Франції, як і в Німеччині, бюджетний рік починається з 01 січня і збігається із календарним. Відмінність цих двох країн полягає в тому, що довгострокове планування у Франції, яке є також обов'язковим, здійснюється на 3 роки, а не на 5, як у Німеччині. Загальні бюджетні обмеження регулюються вимогами Маастрихтської угоди. З метою обмеження зростання видатків і дефіциту у відсотках до внутрішнього європейського продукту, протягом 5 років (з 1993 по 1997 рр.) були встановлені конкретні контрольні показники в законі про бюджет. У більшості країн ЄС бюджет складається на рік. Проте набуває сили тенденція науково й кількісно обґрунтованого передбачення перспектив економічного розвитку, наслідків поточної фінансової політики на майбутнє.

Франція почала впроваджувати механізми програмно-цільового методу публічного бюджетування відносно недавно, на початку 2000-х рр., однак виконала велику роботу в цій сфері.

Перші спроби робилися з 1998 р., але саме у 2001 р. був прийнятий конституційний підзаконний акт про закони про бюджет (LOLF), який послугував поштовхом для подальших дій. Згідно із членством у ЄС, методи бюджетного планування, зокрема програмно-цільовий метод публічного бюджетування, здійснюються в межах пакту стабільності й зростання. Франція почала розробку та впровадження нових принципів [6].

Більш детально зупинимось на досвіді Франції щодо середньострокового планування бюджету, адже саме в цій країні у 2008 р. шляхом унесення змін до Конституції було введено нову категорію законів про програмування.

Основою французької системи середньострокового програмування є розробка затвердження видатків бюджету на три роки за основними галузями (зовнішня діяльність, безпека, оборона, освіта, соціальний захист тощо) за допомогою використання програмно-цільового методу публічного бюджетування [7].

Закон про бюджет на наступний рік розробляється окремо, але обов'язково на базі зазначеного вище середньострокового бюджету. У законі про бюджет деталізуються видатки, визначені в законі про програмування, до рівня бюджетних програм, загальний обсяг видатків за кожною функцією залишається незмінним.

Середньострокове бюджетне планування ґрунтується на тому підході, що загальні видатки не можуть перевищувати визначеної норми їх зростання, наприклад, на рівні очікуваного середньострокового прогнозу індексу споживчих цін. Виключно перегляд показників інфляції може стати причиною зміни обсягу загальних видатків.

Бюджетна система у Франції відрізняється від німецької високим рівнем централізації і є прикладом адміністративної моделі програмного публічного бюджетування. У Франції широко розвинені й використовуються вертикальні зв'язки «зверху-вниз», є чітка ієрар-

хічна система програмної структури: цілі – завдання-програми – заходи програм. Відповідальним органом за впровадження відповідних бюджетних програм за допомогою програмно-цільового методу публічного бюджетування є Міністерство фінансів, економіки та промисловості. Міністерства самі можуть розподіляти кошти між статтями програм (виняток – витрати на оплату праці), а також зі схвалення бюджетних комітетів парламенту між програмами й навіть міністерствами – 2% виділених коштів.

Процес середньострокового програмування відбувається один раз на два роки (у парні роки). Наприклад, у 2010 р. було розроблено два закони: про бюджет на 2011 р. і середньостроковий бюджет на 2011–2013 рр. [7].

У Франції запровадження програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування 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 бюджетів, збалансованості бюджету).

Отже, бюджетна система Франції, у т. ч. на регіональному рівні, завдяки застосуванню програмно-цільового методу публічного бюджетування, відрізняється чіткою структурою та ієрархією, розвиненою системою підзвітності, контролю й аудиту, системою міжбюджетних трансфертів.

У свою чергу, розглядаючи практику застосування програмно-цільового методу публічного бюджетування в Німеччині, зазначимо, що для цієї країни обов'язковим є довгострокове планування.

Перспективні оцінки готуються й подаються до парламенту Німеччини в пакеті із законопроектом про бюджет. Перспективне планування із застосуванням програмно-цільового методу публічного бюджетування здійсню-



ється на 5 років і не потребує затвердження парламентом. Бюджетний рік починається з 01 січня й збігається із календарним. Загальні бюджетні обмеження регулюються вимогами Маастрихтської угоди [5].

Досвід Німеччини цікавий тим, що країна входить до 8 країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (усього 34), які досі не впровадили принципи складання бюджету із застосуванням програмно-цільового методу публічного бюджетування на федеральному рівні. Відмовившись від ідеї повсюдного переходу до розробки бюджетів із застосуванням програмно-цільового методу публічного бюджетування, Німеччина має багатий позитивний досвід на регіональному – земельному – рівні, починаючи із 1990-х рр. Подібна самоініціативність і самовизначеність окремих земель зумовлена в країні особливостями її адміністративно-територіального поділу. Так, кожен суб'єкт федерації сам визначає принципи побудови земельної скарбниці згідно зі ст. 109 Конституції Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) від 23.05.1949 р.: «Федерація і землі самостійні і незалежні один від одного відносно свого бюджетного господарства». На додаток варто відзначити, що в Конституції ФРН також прописана виняткова компетенція федерації й конкуруюча компетенція федерації та земель. Із цього можна зробити висновок про великий ступінь децентралізації бюджетного процесу й самостійності земель [8].

Граничні розміри бюджету можуть встановлюватися в Раді фінансового планування (створена у 1968 р. з метою координації й узгодження фінансового та бюджетного планування федерації, земель і общин, установлення загальних цілей і пріоритетів бюджетної політики), до функцій якої також належить дотримання єдиних принципів і систематизація фінансового планування; визначення єдиних народногосподарських і фінансово-економічних напрямів фінансового планування та вимог

для виконання суспільних завдань; координація законодавчо передбаченого п'ятирічного фінансового планування федерації, земель і общин.

Законодавчою базою функціонування Ради фінансового планування в Німеччині є Закон ФРН «Про сприяння стабілізації і зростання економіки». Це пов'язано з необхідністю врахування та дотримання принципу автономності й незалежності бюджетного господарства членів федерації та їхніх бюджетних прав. До складу Ради фінансового планування входять міністр фінансів Німеччини (голова Ради), міністр економіки федерації, відповідні профільні міністри земель і представники общин. У засіданнях Ради бере участь представник Центрального банку Німеччини. Рішення Ради фінансового планування Німеччини мають рекомендаційний характер. Поточні контрольні показники бюджету Німеччини також узгоджуються з вимогами Маастрихтської угоди [5].

Підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що досвід реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування держав-членів ЄС підтверджує, що бюджетні установи (розпорядники бюджетних коштів або відповідальні за виконання програми підрозділи) отримують певну самостійність у прийнятті рішень за збереження відповідними органами необхідного рівня контролю за використанням бюджетних ресурсів.

Як можна побачити із зарубіжного досвіду, зокрема досвіду держав-членів ЄС, реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування засвідчила свою ефективність у розрізі виконання державою своїх зобов'язань у різноманітних галузях і може слугувати практичною основою для подальшого реформування бюджетної сфери та сфери державного управління в Україні.

Отже, проведення реформи бюджетного законодавства України в частині комплексної регламентації ре-



алізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування може слугувати основою для підвищення ефективності використання бюджетних коштів і належного забезпечення виконання державою своїх функцій.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетна система, звітування, планування, публічне бюджетування.

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду правового забезпечення реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування на прикладі країн Європейського Союзу. Розглядаються основні нормативно-правові акти Європейського Союзу, які стосуються правового забезпечення реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування на загальноєвропейському рівні. Проведено порівняльний аналіз практики реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування Франції та Німеччини як одних із економічно найпотужніших держав-членів Європейського Союзу. За результатами дослідження доведено ефективність практичної реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування на прикладі країн Європейського Союзу.

Стаття посвячена исследованию зарубежного опыта правового обеспечения реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования на примере стран Европейского Союза. Рассматриваются основные нормативно-правовые акты Европейского Союза, касающиеся правового обеспечения реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования на общеевропейском уровне. Проведен сравнительный анализ практики реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования Франции и Германии как одних из экономически наиболее мощных государств-членов Европейского Союза. По результа-

там исследования доказана эффективность практической реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования на примере стран Европейского Союза.

The scientific article is devoted to the research of foreign experience of legal support of the implementation of program-target method in the field of public budgeting at the example of European Union countries. Considers the main regulatory legal acts of the European Union concerning the legal maintenance of implementation the program-target method in the field of public budgeting at the EU level. Performed a comparative analysis of the practice of the implementation of program-target method of public budgeting in France and Germany as one of the most economically powerful member states of the European Union. According to research proved the effectiveness of the practical implementation of program-target method in the field of public budgeting at the example of the European Union countries.

Література

1. Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2 (11). – С. 34–48.
2. Лавров А.М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российский перспективы / А.М. Лавров // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9–14.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
4. International Monetary Fund / Public financial management blog. France's Announces Details of its First Multi-Year Budget [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/09/frances-announc.html>.
5. Иванова Н. Финансовые механизмы научно-технической политики (опыт



стран Запада) / Н. Иванова // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 5. – С. 78–83.

6. Досвід середньострокового бюджетного планування Франції : [аналітична записка Міністерства фінансів України]. – К. : Мінфін, Департамент макроекономічного прогнозування, 2010. – 16 с.

7. *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 № 4. ISSN 1608-7143. OECD 2006.*

8. Конституція Федеративної Республіки Німеччина від 23.05.1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

9. Буряк П.Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П.Ю. Буряк, С.М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.7. – С. 84–91.

