

Жибер Т. В.

к.е.н., доцент кафедри фінансів
КНЕУ імені Вадима Гетьмана
м. Київ, Україна
e-mail: tzhzyber@kneu.edu.ua
ORCID ID 0000-0002-4557-023X;

Солопенко Т. В.

аспірант факультету фінансів
КНЕУ імені Вадима Гетьмана
м. Київ, Україна
e-mail: tanya060194@ukr.net
ORCID ID 0000-0002-4662-6936

Славкова А. А.

к.е.н., доцент кафедри фінансів
КНЕУ імені Вадима Гетьмана
e-mail: slavkova.a@gmail.com
ORCID ID 0000-0002-8337-8679

ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ У ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОМУ БЮДЖЕТУВАННІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Zhyber T. V.

c.e.s., Associate Professor Department of Finance
KNEU named after Vadym Hetman Kyiv, Ukraine
e-mail: tzhzyber@kneu.edu.ua
ORCID ID 0000-0002-4557-023X;

Solopenko T. V.

PhD Student
Department of Finance KNEU named after Vadym Hetman
Kyiv, Ukraine
e-mail: tanya060194@ukr.net
ORCID ID 0000-0002-4662-6936

Slavkova A. A.

c.e.s., Associate Professor
Department of Finance KNEU named after Vadym Hetman
Kyiv, Ukraine
e-mail: slavkova.a@gmail.com
ORCID ID 0000-0002-8337-8679

GOVERNMENT PROGRAMS IN PROGRAM-TARGET BUDGETING: INSTITUTIONAL ASPECT

|| **Анотація.** В українському програмно-цільовому бюджетуванні на рівні державного бюджету з 2004 року використовуються два види цільових програм одночасно. Видатки

державного бюджету структуровані за бюджетними програмами головних розпорядників коштів та виконавців бюджетних програм у їхній мережі, але у складі бюджетних програм можуть бути враховані видатки на державні цільові програми, які виконуються тими самими виконавцями. *Мета* дослідження полягає у визначенні особливостей інституційних змін бюджетування при виконанні державних цільових програм та бюджетних програм. Проведені аналіз та систематизація фінансового забезпечення етапів ініціації, затвердження та використання державних цільових програм. Встановлено, що поряд із формальними обов'язками замовники, виконавці та відповідальні за затвердження державних цільових програм можуть підпорядковуватися неформальним інституційним тенденціям, які виникають унаслідок імплементації законодавства. *Методи дослідження.* Застосовано метод аналізу, узагальнення, синтезу, системний підхід, метод порівняння, статистичні методи та графічні методи. У *результатах* показано наслідок використання державної цільової програми у програмно-цільовому бюджетуванні під час використання бюджетних коштів з державного бюджету. Бюджетна програма перебрала на себе провідний інституційний статус для здійснення видатків бюджету, тому реалізація державної цільової програми залежить від врахування у складі поточної бюджетної програми. Тенденція зменшення кількості державних цільових програм з початком публікації звітів Мінекономіки про стан їхнього виконання підтверджує вплив публічної відповідальності за результати виконавців. *Практичне значення.* Продовження використання державних цільових програм у бюджетуванні вимагає вдосконалення інституційних правил для їхніх виконавців. *Перспективи подальших досліджень.* Слід розглянути сучасне інституційне середовище розпорядника коштів — виконавця цільових програм з метою виявлення формальних та неформальних правил для досягнення цілей програм за бюджетні кошти.

Ключові слова: Програмно-цільовий метод, бюджетування, публічні фінанси, інституції, бюджетні видатки, цільові програми

JEL Classification: E60, H11, H50, H83,

Abstract. In the program-target budgeting due the state budget expenditures two types of target programs are used simultaneously since 2004 in Ukraine. State budget expenditures are structured according to the budget programs of the main spending units and belonged to their network budget programs executors. However, the budget programs may include expenditures on state target programs implemented by the same executors. The purpose of the study is to determine the features of institutional changes in budgeting in the implementation of state target programs and budget programs. The analysis and systematization of financial support of the stages of initiation, approval and use of state target programs are carried out. It has been established that, in addition to formal responsibilities, contracting authorities, contractors and those responsible for approving state targeted programs may be subject to informal institutional trends arising from the implementation of legislation. Research methods were the methods of analysis, generalization, synthesis, system approach, comparison method, statistical methods and graphical methods are applied. The paper results contain the outcome of the state target program using in program-targeted budgeting when programs funds by the state budget spending. The budget program has taken over the leading institutional status for the budget expenditures implementation, so the providing of the state target program depends on consideration in the current budget program. The tendency to reduce the number of state target programs with the beginning of the publication of reports of the Ministry of Economy on the status of their implementation confirms the impact of public accountability for the results of performers. Continued use of state targeted programs in budgeting requires improvement of institutional rules for their executors. Prospects for further research necessary to consider the modern institutional environment of the administrator of funds — the executor of targeted programs in order to identify formal and informal rules for achieving the goals of programs for budget funds.

Keywords: Program-target method, budgeting, public finances, institutions, budget expenditures, target programs

Постановка проблеми. Історія неоінституціоналізму налічує майже століття, однак широкої популярності вивчення чинників і наслідків діяльності у рамках інституцій набуло у 90-х роках минулого століття, поряд із посиленням суб'єктності установ при використанні державних фінансів. Через Новий Публічний Менеджмент бюджетні установи та їхні підрозділи отримали повноваження розпорядників бюджетних коштів, при цьому регулювання їхньої поведінки підкреслило проблеми опортунізму виконавців при імплементації формальних правил.

У статті викладено результати аналізу законодавчих і нормативно-правових документів під час формального регулювання імплементації програмно-цільового бюджетування в Україні та його наступної трансформації у використанні коштів бюджету для державних і бюджетних програм. Запровадження у бюджетний процес бюджетних програм, прийняття законодавства щодо державних цільових програм та одночасне використання цих інструментів фінансового управління привели до трансформацій інтересів розпорядників коштів у фінансуванні програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ю. Добрева розглядає сучасні інституції як соціальний порядок, що породив соціальну відповідальність бізнесу [1]. Публікації щодо застосування теорії інституціоналізму на прикладі України виконували Т. Пасентко, В. Опарін. О. Рожко, Н. Ткаченко та Ю Коваленко показали трансформацію використання інформації про цільові програми у складі бюджетів [2].

Відмінності між інститутом як теоретичним поняттям, сформованим унаслідок економічних законів, та інституцією як здатним до змін чинним уособленням інституту у конкретний момент часу, які показали М. Кармазіна та О. Шубована, продовжені публікацією О.О. Стрижак [3]. Т.Е. Городецька виокремлює інституції у бюджетній системі [4]. Л. С. Селіверстова підсумовує, що сучасні бюджети в Україні виконуються з урахуванням критеріїв та обмежень [5]. Д. Мо зі співавторами отримали результативні відмінності реалізації програми комп'ютерної допомоги для школярів сільської місцевості Китаю [6].

Віддаючи належне попереднім напрацюванням, зважаючи на трансформацію регулювання, інституційні передумови використання різних видів цільових програм у програмно-цільовому бюджетуванні потребують глибшого дослідження.

Методика дослідження. Застосовано метод аналізу до змісту законодавчо-нормативних документів, проведене узагальнення процедур прийнятих підзаконних документів на основі синтезу. За допомогою системного підходу та методу порівняння, статистичних методів розраховані результати використання цільових програм у програмно-цільовому бюджетуванні України. Для викладення результатів дослідження застосовані графічні методи.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження офіційних інституційних правил і наслідків використання державних цільових програм при імплементації цільових програм у бюджетування.

Виклад основних результатів та їхнє обґрунтування. Початком запровадження програмно-цільового бюджетування у бюджетний процес України вважаємо прийняття Концепції використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі 2002 року, яка регламентує призначення бюджетних програм. Однак, одночасно із складанням державного бюджету за бюджет-

ними програмами, у 2004 році було прийнято Закон «Про державні цільові програми», внаслідок чого за формальними правилами на одні і ті ж суми бюджетних коштів стали претендувати два інституційних, затверджених нормативно-правовими документами, фінансово-управлінських утворення: бюджетна програма та державна цільова програма. Державна цільова програма повинна використовуватися як інструмент забезпечення міжвідомчої співпраці для вирішення суспільних проблем з використанням бюджетних і позабюджетних коштів. Далі покажемо, як сформовано та імplementовано взаємозв'язок між цими видами програм в Україні, враховуючи що за призначенням обидва види — цільові програми.

Інституціоналізація цільових програм на державному рівні дозволила нам виокремити питання до їхнього використання в Україні: чи передбачені інституційні стимули для виконавця цільової програми у її закінченні, а отже досягненні цілі програми і вирішенні суспільної проблеми? Досвід Китаю показав, що в умовах реалізації цільової програми за допомогою трьох інституцій — державного агентства, громадської організації та через контроль самого виконавця державне організаційне забезпечення програми взагалі не вплинуло на успішність учнів, оскільки чиновники центрального рівня не стосувались виконання програми особисто, на противагу самим школам та громадським активістам [6].

В Україні підставою для виконання державних цільових програм є нормативно-правові документи: переважно постанови КМУ, але приймалися і окремі закони. Після офіційного затвердження державна цільова програма може виступати підставою для запиту бюджетних коштів її виконавцем, оскільки інституціоналізація цільової програми через законодавство гарантує її беззаперечну необхідність. Хоча в Україні приймається ряд інших програмних документів: стратегії, програми соціально-економічного розвитку широкого призначення, програми діяльності тощо — окремо для виконання державних цільових програм у складі бюджетної програми передбачений пункт 10 паспорта бюджетної програми державного бюджету на 2021 рік.

Закон України «Про державні цільові програми» 2004 року із змінами від 17 вересня 2020 року (у статті 5) визначає основні етапи розроблення і виконання державної цільової програми. У статті 20 Бюджетного кодексу України показане використання бюджетних програм у бюджетному процесі. Співставимо процедури згідно із законодавством та фінансові стимули для ініціаторів і виконавців двох видів цільових програм (табл. 1).

На етапі ініціювання державної цільової програми, згідно із Законом [7], її замовник і виконавець ще не визначені, а отже фінансове забезпечення розробки Концепції державної цільової програми, організація її громадського обговорення та внесення правок, схвалення концепції, розробка проекту програми, екологічна та державна експертиза повинні фінансуватися або Кабінетом Міністрів України (далі — КМУ), або замовниками програми у їхніх бюджетних програмах. Відсутність чіткого алгоритму щодо організації фінансування розробки і затвердження до виконання державної програми породжує інтерес замовника і виконавця програми до перших стадій її розробки, а надалі практично гарантує ініціатору цільової програми обирання замовника, а отже повноваження вимагати кошти з бюджетів і планування позабюджетних джерел фінансових ресурсів у документах власного авторства.

Таблиця 1

ФІНАНСОВІ СТИМУЛИ ВИКОНАВЦІВ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ.

Етапи використання програми	Державна цільова програма	Бюджетна програма державного бюджету
Ініціація програми	Ініціювання і концепція програми — джерело фінансування не конкретизоване. Організація покладена на КМУ	Включення призначення головним розпорядником коштів у бюджетний запит на виконання цілі державної політики
Затвердження програми	Проект програми, екологічна експертиза, державна експертиза, конкурсний відбір виконавців — фінансує замовник програми, контролює Міністерство економіки	Складання паспорту бюджетної програми на початку бюджетного року після затвердження бюджетного призначення, погодження паспорта Міністерством фінансів
Виконання програми	Обраний за поданням замовника або замовників виконавець програми — розпорядник коштів — включає видатки за програмою у свої запити, враховуючи і використовуючи позабюджетні кошти (не обов'язково)	Якщо у бюджетному призначенні враховані кошти на державну цільову програму, яку виконує розпорядник коштів у бюджетній програмі — відбуваються видатки за бюджетною і державною програмою одночасно
Рішення про продовження виконання програми	Кабінет Міністрів України за звітом замовників програми ініціює подальшу підставу для використання бюджетних коштів	Розпорядник коштів не має стимулів до припинення запитів подальшого фінансування обох видів програм

* складено авторами

Державні цільові програми перетворилися на складник бюджетного запиту фінансування багаторічної програми за бюджетними роками. Жодна із відомих нам державних цільових програм, яка згадана у публічному просторі чи з публічною інформацією, не передбачала відсутність залучення коштів бюджету, в першу чергу тому що програми виконують розпорядники бюджетних коштів. У підсумку апробовані через цільову державну програму видатки можуть закріплюватися за розпорядниками коштів на невизначено тривалий час, особливо якщо програма фактично не має сформульованого вимірних показника кінцевої мети — показника вирішеної проблеми.

Державні цільові програми не скасовані після складання державного бюджету за бюджетними програмами і відповідальність за їхнє виконання реалізована слабо. Оскільки делегована замовником своєму виконавцеві державна цільова програма стала підставою отримати додаткові бюджетні кошти, кількість успішних та неуспішних ініціацій державних програм склала близько 700 з 2004 по 2009 роки. Сформувалися додаткові інституційні ролі ініціаторів державних цільових програм. Значний внесок у кількість програм зробили вирішення проблем на виконання доручень Верховної Ради, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України [8, с. 129]. При цьому інституційною стала вимога коштів на цільові програми ініціаторами (у програми могло бути два і більше ініціатора) з бюджетів, але жодного з них координатором і відповідно, відповідальним за виконання програми могли навіть не призначити [9, с. 35].

Стадії від ініціації державної цільової програми до затвердження її проєкту Постановою КМУ від 31 січня 2007 р. «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» передані під контроль КМУ, який згідно із порядком організує процедури, відповідні, але не тотожні державній експертизі програми. На Міністерство економіки України (вважаємо цю усереднену назву ідентичною з актуальними для нього у різний час назвами Міністерства) поклали допуск державних цільових програм до ініціації з провадженням фактичної попередньої експертизи поданих проєктів.

КМУ, згідно з порядком, визначений третьою стороною між замовником (ініціатором і майбутнім виконавцем програми) і Міністерством економіки. КМУ привласнив контрольні та вирішальні повноваження, не займаючи повністю роль ініціатора програми. Інституційно розпорядник коштів — фактичний ініціатор програми — поєднався із її замовником та виконавцем, а повноваження із погодження і затвердження державної цільової програми за результатами висновку Мінекономіки перебрав на себе КМУ. Оскільки замовник і виконавець нерідко були тісно пов'язані, то і звітування про результати виконання програми виконавець здійснював сам собі та Мінекономіки, з яким мав фактично однаковий рівень підпорядкованості у питаннях бюджетного фінансування. На практиці звітування за виконанням державних програм мало низьку якість — звіти подавалися невчасно, нерегулярно, скорочені та в довільній формі, а принцип публічності належною мірою не дотримувався.

Додатково КМУ визначав пропорції забезпечення побажань замовника державної цільової програми у бюджетних коштах, тому інколи державна цільова програма перетворювалася у папір з набором інституційних правил без фактичного і матеріального змісту, а отже і без заявленого результату. Наприклад, за затвердженою Постановою КМУ від 16 грудня 2009 р. № 1390 «Державною цільовою програмою реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки» за 2010-2014 роки профінансовано 0,39 % до обсягів, передбачених Програмою, кошти бюджетів до того і надалі після 2014 року не використовувалися [10].

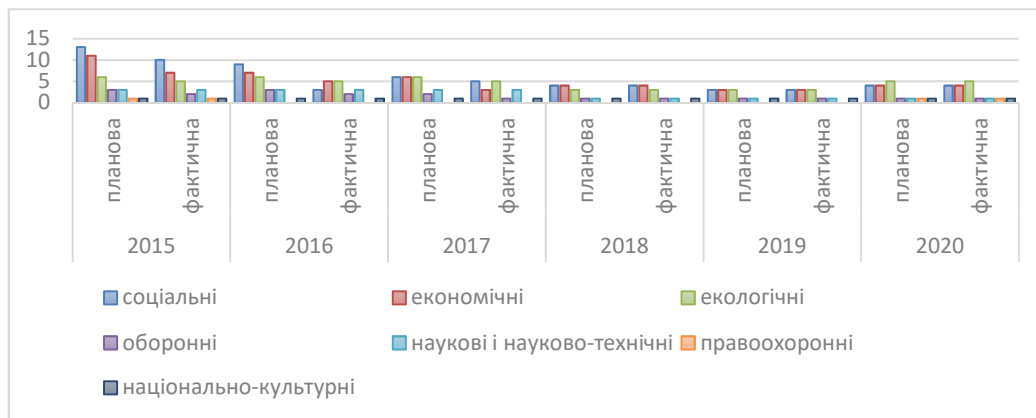


Рис 1. Планова і фактична кількість державних цільових програм за напрямками

* складено авторами з використанням [11]

Таким чином при імplementації програмно-цільового підходу щодо державних програм не відображалася повна система їхнього виконання згідно із вихідним принципом — наступним досягненням і переглядом цілі у підсумку вирішення проблеми всіма виконавцями. Найбільшої привабливості для замовників набув етап ініціації програми із наступним просуванням їх на етап затвердження у вигляді підготовлених документів. Лише посилення уваги до результатів виконання державних цільових програм Мінекономіки з 2014 року скоротило чисельність актуальних державних програм у чотири рази (рис. 1).

При скороченні кількості програм видатки на них із зведеного бюджету зросли з 19,7 млрд грн у 2014 році до 82,7 млрд грн у 2021 році, частка державного бюджету у фінансуванні державних цільових програм переважно більша 50 % і сягала майже 74 % і 69 % у 2016 та 2020 роках відповідно. Підготовка і публічність документів щодо проєктів і фактичного виконання програм стала основним надбанням для систематизації, впорядкування та фактичної організації формальних і неформальних умов інституційного середовища їхньої реалізації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. За результатами проведеного аналізу інституційного середовища реалізації цільових програм з використанням бюджетних коштів отримано висновок про трансформацію інституційних ролей виконавців програм. Імplementація первинних інституційних правил закону щодо формування цілі державної програми з моніторингом наступного її виконання за рахунок у тому числі і бюджетних коштів привела до посднання у мережі одного розпорядника коштів замовників і виконавців державних цільових програм замість яскраво вираженої міжвідомчої кооперації. Подальша централізація контролю за якістю програми при її затвердженні у Мінекономіки та КМУ не привела до скорочення кількості програм і ретельнішого моніторингу виконання їхніх цілей виконавцями і замовниками. Лише посилення прозорості звітування про поточні і кінцеві результати бюджетних програм, безпосередньо видатки на державні цільові програми у їхньому складі скоротили кількість позабюджетних державних цільових програм. Але ці заходи не гарантують прагнення замовників до припинення послідовного ініціювання державних цільових програм однієї тематики і остаточного досягнення за допомогою міжвідомчої координації поставленої цілі — вирішення певної суспільної проблеми.

Література

1. Julia G. Dobrev. The Role of Institutions, Business, And Society in Shaping Modern Economy. *Economy & Business Journal*. International Scientific Publications. Bulgaria. 2018. Vol. 12(1). P. 119-125.
2. Rozhko O. D., Tkachenko N., Kovalenko Y. Науково-методичний підхід до бюджетного стратегування за допомогою застосування програмно-цільового методу. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2020. №2(33). P. 335-344.
3. Стрижак О. О. Поняття інституту: основні підходи до визначення суті та змісту. *Економіка та держава*. 2016. № 8. С. 38-43.
4. Городецька Т.Е. Архітекtonіка бюджетної системи України: інституційний аспект. *Вісник НТУ «ХПІ»*. 2014. № 66 (1108). С. 53-60.
5. Селіверстова Л. С. Бюджетна архітекtonіка як інструмент розвитку фінансової системи України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 5-8.
6. Mo D., Bai Y., Shi Y., Abbey C., Zhang L., Rozelle S., Loyalka P. Institutions, implementation, and program effectiveness: Evidence from a randomized evaluation of computer-assisted learning in rural China. *Journal of Development Economics*. 2020. №146. 102487.

7. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (дата звернення 3.08.2021)
8. Прокопенко Н. С., Дуднікова І. І. Концептуальні підходи до механізму фінансування екологічних державних цільових програм. *Науковий вісник Полісся*. 2015. № 3. С. 127-134.
9. Звіт про результати аудиту ефективності розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту. Рахункова палата України. Додаток 1. С. 35 URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/18-4_2017/Zvit_18-4_2017_IDI.pdf (дата звернення 3.08.2021)
10. Звіт про результати виконання Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки у 2014 році. Міністерство інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/98.html> (дата звернення 3.08.2021)
11. Стан виконання державних цільових програм у відповідному році. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства економіки України URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami> (дата звернення 3.08.2021)

References

1. Dobрева, J. G. (2018). The role of institutions, business, and society in shaping modern economy. *Economy & Business Journal*, 12(1), 119-125.
2. Rozhko, O. D., Tkachenko, N., & Kovalenko, Y. (2020). Scientific and methodological approach to budget strategy with the application of the program-target method (in Ukrainian). *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 2(33), 335-344.
3. Strizhak, O.O. (2016). The concept of the institute: the main approaches to determining the essence and content (in Ukrainian). *Economy and state*, (8), 38-43.
4. Gorodetska, T.E. (2014). Architectonics of the budget system of Ukraine: institutional aspect (in Ukrainian). *Bulletin of NTU «KhPI»*. 2014. 66 (1108). С. 53-60.
5. Seliverstova, LS (2018). Budget architectonics as a tool for the development of Ukraine financial system (in Ukrainian). *Investments: practice and experience*, (10), 5-8.
6. Mo, D., Bai, Y., Shi, Y., Abbey, C., Zhang, L., Rozelle, S., & Loyalka, P. (2020). Institutions, implementation, and program effectiveness: Evidence from a randomized evaluation of computer-assisted learning in rural China. *Journal of Development Economics*, 146, 102487. URL: 10.1016/j.jdeveco.2020.102487
7. *On state target programs (2004)*, Law of Ukraine № 1621-IV, (Mach 18, 2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (accessed 3.08.2021)
8. Prokopenko, N.S. & Dudnikova I.I. (2015). Conceptual approaches to the mechanism of financing of ecological state target programs (in Ukrainian). *Scientific Bulletin of Polissya*, (3), 127-134.
9. Report on the results of the audit of the effectiveness of the development and operation of the flood protection system. (2017). Accounting Chamber of Ukraine Appendix 1, 50 p. http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/18-4_2017/Zvit_18-4_2017_IDI.pdf (accessed 3.08.2021)
10. Report on the results of the implementation of the State Target Program for Railway Transport Reform for 2010-2019 in 2014. (2014). Ministry of Infrastructure of Ukraine. <https://mtu.gov.ua/news/98.html> (accessed 3.08.2021)
11. Status of implementation of state target programs in the respective year. (2020). Department of Strategic Planning and Macroeconomic Forecasting of the Ministry of Economy of Ukraine URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami> (accessed 3.08.2021)

Стаття надійшла в редакцію 11.05.2021