

УДК 355.357:355.61

DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V30\(2021\)-26](https://doi.org/10.31521/modecon.V30(2021)-26)

Ратушняк С. О., слухач Національного університету оборони України імені Івана Черняховського
ORCID: 0000-0002-9008-1064
e-mail: ratushniak-fin@i.ua

Філяс М. В., слухач Національного університету оборони України імені Івана Черняховського
ORCID: 0000-0001-8813-7965
e-mail: fmv26012011tima@gmail.com

Доцільність використання досвіду іноземних країн у процесі програмно- цільового бюджетування в оборонній сфері

Анотація. *Із проголошенням незалежності та утворенням України як суверенної держави почала послідовно проводитися робота з реформування та вдосконалення фінансової системи держави, удосконалення засад та принципів побудови бюджетної системи, спрямованого в основному на фінансову стабілізацію шляхом удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесу регулювання міжбюджетних відносин як зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань держави, встановлення дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів.*

Теоретичною та методологічною базою даного дослідження є нормативно- правові документи, що регулюють питання програмно-цільового методу використання бюджетних коштів.

У даному дослідженні розглядається метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів, що пов'язані із застосуванням програмно-цільового методу бюджетування в Україні шляхом досвіду іноземних країн з метою ефективного використання бюджетних коштів та досягнення конкретних результатів у забезпеченні національної безпеки та оборони держави.

Ключові слова: *програмно-цільовий метод; досягнення конкретного результату; використання бюджетних коштів; результативні показники; програмно-цільове бюджетування; ефективність використання коштів.*

Ratushnyak Serhiy, student of the National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Kyiv, Ukraine

Filyas Maxim, student of the National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Kyiv, Ukraine

Expediency of Using the Experience of Foreign Countries in The Process of Program - Targeted Budgeting in the Defense Sphere

Abstract. *Introduction. This study examines the method of budget management to achieve specific results related to the application of program-targeted budgeting in Ukraine on the experience of foreign countries in order to effectively use budget funds and achieve specific results in national security and defense.*

Purpose of the article is to analyze the peculiarities of the application of program-targeted budgeting method in foreign countries and the feasibility of using it to ensure national security and defense of Ukraine. The current state of control over the efficiency of the use of budget funds is one of the most important functions of public administration in democratic countries.

State financial control, in accordance with Art. 26 of the Budget Code of Ukraine, is a system of regulations, rules, procedures, implemented by the head to ensure compliance with the law and efficiency of budget funds, achieve results in accordance with the goals, objectives, plans and requirements for the budgetary institution and its subordinate institutions and eliminates risks possible abuses, fraud, waste, mistakes and shortcomings. Therefore, one of the ways to improve the control of legality, expediency, effectiveness and efficiency of spending budget funds is to improve the program-target method of budgeting based on results.

The main results include the following:

- it is expedient to develop regulations of performance indicators to be used during financial planning of budget funds according to the program-target method of budgeting, in order to achieve concrete results;
- to introduce measures to increase the responsibility of executors of budget programs for achieving the goal of the budget program.

Conclusion the analysis of the peculiarities of the application of program-targeted budgeting method in foreign countries shows that the share in the use of budget funds relies on the effectiveness of budget programs directly during their implementation, rather than during financial planning using performance regulations.

Key words: *program-target method; achievement of concrete result; use of budgetary means; effective indicators; program-target budgeting; efficiency of use of means.*

¹Стаття надійшла до редакції: 07.12.2021
Received: 07 December 2021

JEL Classification: H57; E52

Постановка проблеми. Важлива складова національної безпеки та оборони України повинна бути забезпечена тільки через комплексне розв'язання завдань у цій сфері, в тому числі шляхом організації ефективного забезпечення функціонування та радикального реформування Збройних Сил України (ЗСУ).

Розв'язання задач реформування ЗСУ значною мірою залежить від матеріального та фінансового забезпечення заходів воєнної реформи та ефективного використання бюджетних коштів в період її впровадження.

Сучасний стан контролю за ефективністю використання бюджетних коштів є однією з найважливіших функцій державного управління у демократичних країнах світу. В Україні контроль за доцільністю та ефективністю управління бюджетними ресурсами, виявлення відхилень від законності та своєчасне вжиття відповідних заходів здійснюється Рахунковою палатою. Правила та процедури проведення перевірок Рахунковою палатою встановлено Стандартом, затвердженим постановою Колегії Рахункової палати № 28-6 від 27 грудня 2004 р. [9], розробленого відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», Бюджетним кодексом, з урахуванням стандартів аудиту ПГГО8ЛІ. Наявні проблеми це відсутні суттєві зрушення у боротьбі з корупцією. Крім того, незавершеність процесу трансформації та децентралізації державного фінансового контролю не дають повною мірою змоги контролювати законність, доцільність, результативність і ефективність розподілу та використання фінансових ресурсів держави та суб'єктами господарювання державної форми власності, оперувати вірогідною інформацією про соціально-економічний стан національної економіки та воєнно-економічного потенціалу держави для розроблення довгострокової та середньострокової стратегії їх розвитку.

Державний фінансовий контроль, відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України, є системою регламентів, правил, процедур заходів, що запроваджена керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог до діяльності бюджетної установи та її підпорядкованих установ і виключає ризики можливих зловживань, шахрайства, марнотратства, помилок та недоліків. Тому одним із напрямів удосконалення контролю законності, доцільності, результативності та ефективності за витратанням бюджетних коштів є удосконалення

програмно-цільового методу бюджетування орієнтованого на результат [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми програмно-цільового бюджетування розглядаються у науковому і практичному фаховому середовищі протягом багатьох років незалежності України. Низка наукових праць присвячені питанням програмно-цільового методу, таких вчених як:

О. П. Кириленко [5] – у своїй роботі акцентує на те, що актуальними напрямками вдосконалення програмно-цільового методу є оптимізація кількості бюджетних програм і запобігання розпорощенню бюджетних ресурсів; забезпечення відповідності мети бюджетних програм стратегічним цілям розвитку держави і окремих регіонів; проведення систематичного та ефективного моніторингу результативності бюджетних програм; підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за результати діяльності у відповідних сферах та результативність бюджетних програм;

Г. М. Котіна, М. М. Степура, Х. В. Гиренко [6] – висвітлюють сучасні погляди на пошуки пріоритетних підходів до ефективності застосування методу програмно-цільового бюджетування, а саме ставити цілі бюджетних програм більш конкретні, реалістичні та вимірні у часі, які корелюються з цілями держави;

І. Мусаєва [7] – у своєму дослідженні зазначає, що основною перевагою програмно-цільового підходу складання бюджету є те, що він забезпечує перехід від принципу утримання бюджетної установи до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою, забезпечення проведення нею ефективної політики використання бюджетних коштів із метою досягнення максимальної віддачі від здійснення видатків.

Аналіз практики розробки та реалізації бюджетних програм з державного бюджету України дає можливість зробити висновки щодо наявності системних недоліків, на які неодноразово акцентували науковці, та вказані в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, це:

— формальне використання програмно-цільового методу;

— велика кількість бюджетних програм та їх громіздка структура, що не дає можливості зрозуміти цілі, на досягнення яких вони спрямовані;

— розпорощення бюджетних коштів на виконання окремих заходів, а не на досягнення

стратегічної цілі головного розпорядника бюджетних коштів;

— надто велика кількість результативних показників, які не ілюструють результати виконання бюджетної програми, а фіксують статистичні дані;

— неможливість об'єктивно оцінити ефективність та результативність бюджетних програм за допомогою передбачених показників;

— відсутність дієвого і систематичного контролю за результативністю виконання бюджетних програм;

— результати програмно-цільового методу не використовуються під час прийняття управлінських рішень [10].

Тому залишається актуальною проблема вибору методу застосування програмно-цільового бюджетування, для ефективного використання бюджетних коштів та отримання ефективного результату у досягненні визначеної мети.

Метою статті є аналіз особливостей застосування програмно-цільового методу бюджетування у закордонних країнах та доцільності використання його для забезпечення національної безпеки та оборони України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У різних країнах відомі окремі назви методу бюджетування, який переорієнтовується з ресурсів на результати з метою покращення прозорості бюджету та кращого розподілу бюджетних коштів, а саме: «бюджетування, спрямовані на результати», «управління продуктивністю» або «покращення продуктивності», а також «програмно-цільове бюджетування».

Уперше матеріали щодо програмно-цільового методу бюджетування були опубліковані у посібнику, виданому Організацією Об'єднаних Націй (1965 р.), в якому висвітлювалися переваги складання бюджету за програмами у порівнянні з постатейним формуванням бюджету, а також були представлені системи рахунків, механізми управління бюджетом та показники ефективності використання бюджетних коштів. Головною перевагою зазначеного методу бюджетування є політика альтернативності прийняття бюджетних рішень з обов'язковим контролем за їх виконанням. Цей підхід до формування бюджету вперше був використаний у США та згодом у Великобританії, проте у 1970-х рр. було визначено ряд труднощів, котрі виникали із його застосуванням на загальнодержавному рівні. Такі зауваження стосувалися складностей ідентифікації та вартісного визначення мети бюджетної програми, впливу зацікавлених сторін при формуванні бюджетних програм, неможливості

обчислення ефективності надання окремих суспільних благ і послуг.

У США даний підхід було застосовано в Міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою, який запозичив цю систему в автомобілебудівній компанії «Форд», яку раніше очолював. Ліндонові Джонсону, який на той час був президентом США, цей підхід настільки сподобався, що він наказав усім іншим міністерствам федерального уряду перейняти його.

Оскільки переваги використання методу бюджетування орієнтованого на результат були найпоширенішими, то цей метод набув популярності серед країн, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку. Це такі країни, як: Австралія, Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Республіка Словаччина, Республіка Чехія, США, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція, Японія.

Дедалі більше дослідників схиляється до думки, що найпрогресивнішими в плані застосування програмно-цільового методу складання бюджету є Австралія та Нова Зеландія. З регулярних бюджетних звітів, що видаються цими двома країнами видно, що вони досягли рівня, який вражає у напрямі ясності й прозорості щодо того, що роблять їхні урядові структури й, як результат, їх часто ставлять за приклад для наслідування рештою країн світу.

Аналізуючи світові практики розвитку програмно-цільового методу бюджетування, необхідно зазначити, що основними каталізаторами його запровадження були економічна криза та необхідність скорочення бюджетних видатків.

У Великобританії запровадження бюджетування, орієнтованого на результат, розпочалося з 1988 р. в контексті реформи державного управління та передбачало здійснення всеосяжного аналізу ефективності управління бюджетними коштами з метою розробки пропозицій щодо його удосконалення.

Досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування у Канаді розпочався з 1995 р. та передбачав здійснення планування, оцінки результативності й складання звітності про результати діяльності відомств.

Розвиток програмно-цільового методу бюджетування у Сполучених Штатах Америки

розпочав свою історію з 1950-х рр. і пройшов такі основні етапи, як:

- здійснення бюджетних видатків з метою досягнення конкретних результатів (1949–1962 рр.),
- забезпечення оптимального розподілу бюджетних ресурсів (1962–1971 рр.),
- підвищення відповідальності виконавців за досягнення поставленої мети бюджетної програми (1972–1975 рр.),
- складання бюджету на нульовій основі (1977–1981 рр.),
- розробка політики здійснення бюджетних видатків з використанням системи планів і звітів задля встановлення взаємозв'язку використаних бюджетних ресурсів й отриманих результатів (1993 р.) [8].

В Україні, бюджетний процес починається зі складання бюджетних запитів, тож головні розпорядники бюджетних коштів повинні складати бюджетні запити у програмно-цільовому форматі. Відповідно до ст. 2 Бюджетного Кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів шляхом коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі України є:

- бюджетні програми;
- відповідальні виконавці бюджетних програм;

- паспорти бюджетних програм;
- результативні показники бюджетних програм.

Отже, з метою вдосконалення методу програмно-цільового бюджетування щодо ефективності використання бюджетних коштів в Україні на оборону, доцільно розробити регламент результативних показників, які застосовуватимуться під час фінансового планування бюджетних коштів за програмно-цільовим методом бюджетування, з метою досягнення конкретних результатів. Крім того, запровадити заходи підвищення відповідальності виконавців бюджетних програм за досягнення поставленої мети бюджетної програми.

Висновки. Проведений аналіз особливостей застосування програмно-цільового методу бюджетування у закордонних країнах показує, що питома вага у використанні бюджетних коштів покладається на результативність виконання бюджетних програм безпосередньо під час їх виконання, а не під час здійснення фінансового планування із застосуванням регламенту результативних показників.

Установлено, що складності, з якими стикались країни, які переходили на програмно-цільовий метод бюджетування, часто були пов'язані з недооцінкою поставлених завдань, недостатністю спеціально підготовленого персоналу в міністерствах та відомствах, а також відсутністю підтримувальних інформаційних систем.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996 : веб-сайт. URL : <https://docs.dtkr.ua/doc/254> (дата звернення : 03.12.2021).
2. Про структуру бюджетної класифікації України : Постанова Верховної Ради України від 12 липня 1996 р. № 327/96-ВР веб-сайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення : 03.12.2021).
3. Про порядок здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 19.05.2020 №223 : веб-сайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення : 03.12.2021).
4. Бюджетний кодекс України : веб-сайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення : 03.12.2021).
5. Кириленко О. П. Практика та проблеми програмно-цільового бюджетування. URL : <http://library.wunu.edu.ua/index.php/uk/dovidka/56-resursy-biblioteky/pratsi-vykladachiv-tneu/k> (дата звернення : 03.12.2021).
6. Котіна Г. М., Степура М. М., Гиренко Х. В. Програмно-цільове бюджетування програм в Україні : проблеми та протиріччя в імплементації. *Ефективна економіка*. № 7. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua> (дата звернення : 03.12.2021).
7. І. Мусаєва Запровадження програмно-цільового методу, формування місцевих бюджетів в Україні. Демократичне врядування : *Науковий вісник*. 2016 рік. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf (дата звернення : 03.12.2021).
8. Савчук С. В., Дем'янюк А. В., Лободіна З. М. Програмно-цільовий метод бюджетування : навч. посіб., Тернопільський національний економічний університет, 2017 р. 180 с. URL : <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream> (дата звернення : 03.12.2021).
9. Стандарт, затверджений Постановою Колегії Рахункової палати № 28-6 від 27 грудня 2004 року веб-сайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення : 03.12.2021).
10. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки веб-сайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення : 03.12.2021).

References:

1. The Constitution of Ukraine : Law of Ukraine of 28.06.1996 № 254k / 96-VR. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 1996. Retrieved from : <https://docs.dtkr.ua/doc/254> [in Ukrainian].
2. On the Structure of the Budget Classification of Ukraine : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of July 12, 1996 № 327/96-VR. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> [in Ukrainian].
3. On the procedure for assessing the effectiveness of budget programs by the main managers of state budget funds : Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated 19.05.2020 №223 . Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z> [in Ukrainian].
4. Budget Code of Ukraine. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/go> [in Ukrainian].
5. Kirilenko, O. P. Practice and problems of program-targeted budgeting. Ternopil National University of Economics. Retrieved from : <http://library.wunu.edu.ua/index.php/uk/dovidka/56-resursy-biblioteky/pratsi-vykladachiv-tneu/k> [in Ukrainian].
6. Kotina, G. M. , Stepura, M. M., & Girenko, H. V. (2020). Program-targeted budgeting of programs in Ukraine : Problems and contradictions in implementation. *Efektivna ekonomika*. 7 Retrieved from : <http://www.economy.nayka.com.ua/op> [in Ukrainian].
7. Musaeva, I. (2016). Implementation of the program-target method, formation of local budgets in Ukraine. *Demokratychnе vryaduvannya : Naukovyy visnyk*. Retrieved from : http://www.lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf [in Ukrainian].
8. Savchuk, S. V., Demyanyuk, A. V., & Lobodina, Z. M. (2017). Programmatically targeted method of budgeting, navch. posib. Ternopil's'kyy natsional'nyy ekonomichnyy universytet, 180. Retrieved from : <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream> [in Ukrainian].
9. Standard approved by the Resolution of the Board of the Accounting Chamber № 28-6 of December 27, 2004. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/go/z> [in Ukrainian].
10. Strategy for reforming the public finance management system for 2017-2020. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/go> [in Ukrainian].



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License