

Є.О. РОМАНЕНКО

*Євген Олександрович Романенко, аспірант
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
НАН України**

ORCID: 0000-0003-4115-173X

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРОГРАМНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

Постановка проблеми. В Україні вже два десятиліття тривають розробка і впровадження нормативно-правового забезпечення для використання в бюджетному процесі програмно-цільового методу і середньострокового планування. Ці питання набувають додаткової ваги з уведенням в дію положень ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»¹, де у ст. 347 йдеться, зокрема, про взаємодію в актуальних питаннях, що стосуються програмно-цільових підходів у бюджетному процесі, середньострокового бюджетного прогнозування і планування, виконання бюджету тощо. У зв'язку з цим зазначимо, що О.В. Покатаєва і Е.В. Косова наголошують на актуальності розвитку в Україні інститутів бюджетного права, потрібних для реалізації положень згаданого документу². Водночас В.А. Устименко звертає увагу на в цілому, як підкреслює вчений: «низьку активність законовничої роботи з імплементації правових актів ЄС до законодавства України»³. Виходячи з наведеного вище, обгрунтовано виглядає доцільність проведення аналізу особливостей впровадження програмного бюджетування за різних його моделей, що застосовуються в економічно розвинених країнах, для подальшого використання результатів такого дослідження в Україні з метою удосконалення системи бюджетного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання з багатогранної проблеми, що обговорюється, вивчалися вітчизняними вченими, висвітлювалися в наукових працях Б.В. Бабіна, Т.П. Богдан, Л.А. Васютинської, С. Горбатюка, О.І. Деревчука, О.Л. Євменської, І.В. Запатріної, М.М. Коваленка, В.О. Кроленко, Т.Б. Лебеди, Ю.В. Остріщенко, Д.М. Павлова, Ю.І. Пивовара, А.Г. Чубенка, І.Я. Чугунова та інших дослідників. Досягнення і проблемні аспекти в реалізації державних цільових програм аналізували вчені О.І. Амоша, В.М. Геєць. Проте питання адміністративно-правового характеру стосовно впровадження програмного бюджетування за різноманіття підходів до його практичної реалізації в різних країнах у сучасних умовах ще потребують детального порівняння.

Формулювання мети статті Зважаючи на викладене вище, метою даної роботи був аналіз адміністративно-правових аспектів забезпечення програмного бюджетування публічних фінансів за відомих моделей його застосування.

Виклад основного матеріалу. Використання в економічно розвинених країнах програмно-цільового методу й середньострокового планування в бюджетній сфері за їх коректного організаційно-правового обгрунтування з урахуванням прийнятих саме в конкретній країні форм державного устрою і правління набуло там ваги одного із ключових чинників соціально-економічного розвитку. Заходи з програмного бюджетування впроваджується, зокрема, в країнах-членах Європейського Союзу, в більшості країн Організації економічного співробітництва та розвитку⁴.

Для забезпечення використання в бюджетному процесі програмно-цільового методу і середньострокового планування в Україні розроблено низку документів, при цьому особливо принципового значення мали, серед інших, зокрема, такі: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми»⁵, Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI⁶, Закон України від 23 березня 2017 р. № 1974-VIII «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування»⁷, розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України»⁸, розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами»⁹, розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки»¹⁰, постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»¹¹, наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11 «Про бюджетну класифікацію»¹² тощо.

Зважаючи, що одним із показників ефективності прийнятої в країні системи управління у бюджетній сфері є валовий національний дохід на душу населення, за яким відповідно до щорічно встановлюваних Світовим Банком (The World Bank) критеріїв виділяють чотири групи країн, зокрема, з високим доходом, з доходом вище середнього, з доходом нижче середнього, з низьким доходом¹³, звернемо увагу на положення України за цією класифікацією. Так, за фактичними даними 2017 р. за показником валового національного

доходу на душу населення в понад 12056 доларів Сполучених Штатів Америки (США) до першої з названих груп відносили, зокрема, 26 країн Європейського Союзу (крім Болгарії та Румунії); у 3896–12055 доларів США до другої з названих груп відносили, зокрема, Болгарію та Румунію, а також такі постсоціалістичні країни перехідної економіки, як Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Казахстан, Російську Федерацію, Туркменістан; у 996–3895 доларів США до третьої з названих груп відносили, зокрема, Україну, а також Грузію, Киргизстан, Республіку Молдову, Узбекистан; менше ніж 995 доларів США до четвертої з названих груп відносили, зокрема, Таджикистан¹⁴. Розташування України за наведеною класифікацією серед країн третьої групи вказує на наявність проблемних аспектів у розвитку економіки держави.

Позначене вище актуалізує потребу в проведених аналізі шляхів впровадження у міжнародній практиці програмно-цільового підходу за сучасних моделей бюджетування і пов'язаних із цим питань адміністративно-правового характеру з метою подальшого використання набутого досвіду для розробки нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу в Україні й поліпшення його ефективності, а також гармонізації відповідної законодавчої бази з такою в економічно розвинених країнах. При цьому варто згадати про думку Ю.С. Шемшученка і його колег: «належне урядування визначається неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України»¹⁵.

За однією з класифікацій моделей програмного бюджетування виділяють два їх види, а саме: контрактну, децентралізовану, і адміністративну, централізовану¹⁶. Перша з них – контрактна, децентралізована – знайшла впровадження в тих країнах, де в парламенті широкі повноваження. Ним затверджується бюджет, в якому видатки наводяться в доволі узагальненому вигляді, а їх конкретизація покладається на урядові структури, міністерства, агенції, відомства, після чого програмний документ набуває остаточного вигляду. З метою забезпечення його впровадження й досягнення запланованих результатів укладаються договори з відібраними за результатами конкурсу організаціями, серед яких можуть бути як державні, так і приватні. У переліку країн, які мають досвід з реалізації названої моделі, є, зокрема, Австралія, Велика Британія, Канада, Нова Зеландія, Південно-Африканська Республіка. Так, на засадах державно-приватного партнерства в 2012 р. виконувалося 124 програми в Австралії, 648 – у Великій Британії¹⁷.

Друга зі згаданих вище моделей програмного бюджетування – адміністративна, централізована – знаходить впровадження в основному в державах з президентською формою правління¹⁸. За такої моделі забезпечується розподіл бюджетних коштів згідно з визначеними політичними цілями і, відповідно, з переважанням програм, спрямованих на їх досягнення. Разом із тим загальна кількість програм, що впроваджуються, зазвичай, менша, ніж за попередньої моделі програмного бюджетування, завдяки чому можливості для забезпечення належного контролю за їх реалізацією країні. До списку країн, що мають досвід з використання адміністративної, централізованої, моделі програмного бюджетування входять, зокрема, Бразилія, Російська Федерація, Сполучені Штати Америки, Франція.

Наприклад, у США в ході бюджетного планування, на сучасному етапі розвитку якого береться до уваги прийнятий у 2010 р. закон стосовно модернізації оцінки результативності роботи державних установ – «Government Performance Results Modernization Act of 2010» і яке відбувається за участі, зокрема, Адміністративно-бюджетного управління Виконавчого управління Президента США, враховується зміст політичних заяв Президента США¹⁹, при цьому після затвердження Конгресом США і підписання Президентом Федерального бюджету США на Адміністративно-бюджетне управління Виконавчого управління Президента США покладається здійснення контролюючої функції за ходом його реалізації²⁰.

Для порівняння позначимо, що відповідно до ст. 47 Конституції Франції²¹ закони, що стосуються фінансової сфери, приймаються в цій країні згідно з положеннями, закріпленими у спеціальному Органічному законі про фінанси – «Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances», з прийняттям якого у 2001 р. пов'язано впровадження програмно-цільового методу в бюджетній сфері²². Підготовка Державного бюджету Франції відбувається за активної участі Дирекції з питань бюджету Франції, на яку покладено, зокрема, як розробку пропозицій в сфері удосконалення системи державних фінансів і підготовку відповідних документів та впровадження необхідних бюджетних інструментів, так і контроль за реалізацією бюджетних програм, а також участь у підготовці бюджету Європейського Союзу, що є міждержавним об'єднанням²³. Необхідно також звернути увагу, що у Франції, як унітарній державі, ознаками запровадженої там моделі державної служби є централізованість і закритість²⁴, тому за ефективність реалізації бюджетної програми її відповідальний виконавець має звітувати перед міністром, якому підпорядковується, а міністр, у свою чергу, має звітувати перед Урядом.

Обговорюючи особливості впровадження адміністративної, централізованої моделі програмного бюджетування, зазначимо, що подекуди в країнах, які віддавали їй перевагу, не виключалася можливість використання за потреби елементів, типових для контрактної, децентралізованої моделі програмного бюджетування, однак згадане не стосувалося взаємодії органів виконавчої влади і структур, які знаходилися в їх підпорядкуванні.

У XXI ст. поширення набула й інша класифікація моделей програмного бюджетування, яка має у своїй основі їх поділ на моделі, що є орієнтованими на отримання продукту, безпосереднього результату внаслідок використання відповідних ресурсів (програмно-орієнтоване бюджетування), і на моделі, що є орієнтованими на кінцевий результат, тобто на наслідки від досягнутого безпосереднього результату (програмно-цільове бюджетування)²⁵.

У випадку програмно-орієнтованого бюджетування передбачається використання класифікації витрат за програмами, визначення цілей програм і очікуваних від їх впровадження продуктів²⁶. При цьому конкрет-

на програма в одних випадках може знаходити використання як джерело інформації за відповідною проблематикою, в інших випадках статус програми може визначатися як юридично обов'язковий для виконання, вона може закріплюватися в державному бюджеті, може набувати сили за указом відповідної уповноваженої особи. Програмно-орієнтоване бюджетування використовувалося в Іспанії та Португалії на початку 2000-х років. При цьому Парламентом країни увага приділялася насамперед визначенню цілей відповідних програм, а не джерел їх фінансування в державному бюджеті, що підлягав обговоренню. Завдяки впровадженню програмно-орієнтованого бюджетування в країні удосконалювалися контроль за діяльністю виконавчої гілки влади, заходи середньострокового бюджетування. Програмно-орієнтоване бюджетування може розглядатися і в якості чинника, що забезпечує перехід країни від постатейно складеного бюджету до такого, що надалі базується вже на засадах програмно-цільового бюджетування.

Важливим стимулом до впровадження програмно-цільового бюджетування з метою ефективного використання публічних фінансів є можливість забезпечення (відповідної мірою) зв'язку між виділеними на конкретну програму бюджетними коштами і вимірюваними результатами від її реалізації. На сьогодні відомі декілька форм програмно-цільового бюджетування, а на схильність конкретної країни до однієї з них за певних умов її розвитку з часом можуть впливати певні чинники, зокрема, економічні та соціально-політичні²⁷.

Так, моделлю програмно-цільового бюджетування з метою презентації бюджету передбачається наведення в пов'язаних з державним бюджетом документах таких матеріалів, для яких визначається статус інформативних, при цьому не вбачається за необхідне обґрунтування безпосереднього зв'язку між видатками і результатами від впровадження відповідної програми, цілі якої часто мають політично-зорієнтоване підґрунтя. Позитивною складовою програмно-цільового бюджетування з метою презентації бюджету є чинник прозорості у з'ясуванні бюджетних пріоритетів, особливо в ході представлення проекту бюджету в Парламенті країни, а крім того, можливість забезпечення контролю за їх досягненням у подальшому. Названа модель програмно-цільового бюджетування з метою презентації бюджету в 2000-х рр. впроваджувалася, наприклад, в Ірландії, Ісландії, Нідерландах, Російській Федерації, Японії, а станом на 2018 р. серед країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку її застосовували у класичному вигляді тільки в Австралії, Бельгії, Данії, Іспанії, Італії, Німеччині, Польщі, Словаччині, Словенії, Туреччині²⁸.

Іншою моделлю – моделлю програмно-цільового бюджетування з урахуванням результативності діяльності – передбачається підготовка бюджету в програмному форматі, і при цьому чітко окреслюються цілі програми й очікувані від її реалізації наслідки, що надає можливість об'єктивізації подальшої оцінки ефективності здійснених за програмою заходів, наприклад, з надання громадянам передбачених нею послуг. За названої моделі дані стосовно результативності конкретної програми є важливою складовою підготовки і виконання державного бюджету, створення відповідних умов для забезпечення дієвого контролю за діяльністю уряду країни з досягнення цілей соціально-економічного розвитку держави, прийняття обґрунтованих рішень з вказаних питань. Модель програмно-цільового бюджетування з урахуванням результативності діяльності в 2000-х рр. впроваджувалася, наприклад, в Австрії, Великій Британії, Канаді, Мексиці, Франції, а станом на 2018 р. серед країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку її застосовували у класичному вигляді тільки в Австрії, Ірландії, Нідерландах, Новій Зеландії, Південній Кореї, Угорщині, Франції, Чехії, Чилі, Швейцарії, Швеції, Японії²⁹. При цьому звернемо увагу, що сучасним різновидом програмно-бюджетування з урахуванням результативності діяльності вважається так зване управлінське, адміністративне, програмно-цільове бюджетування, за якого наголос робиться на акцентованій у його назві складовій, а станом на 2018 р. серед країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку воно застосовувалося у Великій Британії, Естонії, Ісландії, Канаді, Латвії, Мексиці, Норвегії, Фінляндії.

Нарешті, моделлю прямого програмно-цільового бюджетування передбачається при складанні бюджету розподіл видатків, на підставі даних про вже отримані результати, що спонукає виконавців до крайньої відповідальності до забезпечення досягнення запланованих за програмою результатів. При цьому в Південній Кореї, де згадана модель раніше впроваджувалася в бюджетній сфері в повному обсязі, відбувалося зменшення бюджету програми на 10 %, якщо у визначений планом термін не було досягнуто очікуваного за програмою результату. Незважаючи на забезпечення високого рівня вмотивованості виконавців програми, що доречно вважати позитивною ознакою прямого програмно-цільового бюджетування, названою моделлю не передбачається, зазвичай, урахування обґрунтування причин невиконання запланованого за програмою, яке надають виконавці, хоча це могло б бути потенційно корисним при складанні наступного бюджету³⁰.

При цьому зазначимо, що в деяких країнах раніше запроваджувалося використання декількох форм програмно-цільового бюджетування одночасно, проте в різних сферах, наприклад у Данії, Норвегії, Фінляндії – програмно-цільового бюджетування з метою презентації бюджету і прямого програмно-цільового бюджетування; в Швеції – програмно-цільового бюджетування з метою презентації бюджету і програмно-цільового бюджетування з урахуванням результатів діяльності, а також і прямого програмно-цільового бюджетування. Зауважимо, що пряме програмно-цільове бюджетування використовувалося для забезпечення діяльності в Данії, Норвегії, Фінляндії, Швеції в галузі освіти, а в Данії, Норвегії – також і сфери охорони здоров'я. Проте станом на 2018 р. жодна країна-член Організації економічного співробітництва і розвитку не віддавала переваги прямому програмно-цільовому бюджетуванню в організації бюджетного процесу, а воно лише подекуди використовувалося в сфері, пов'язаній із забезпеченням надання громадянам адміністративних послуг³¹.

На поширення впровадження в економічно розвинених країнах програмно-цільового бюджетування вказує його використання станом на 2016 р. у понад 70 %, а станом на 2018 р. – у понад 80 % країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку, причому для цього деякі з них вносили законодавчі зміни конституційного рівня, приймали органічний закон про бюджет, акти вторинного права тощо. Наприк-

лад, в Австралії у 2013 р. з метою упорядкування питань публічного урядування, програмного бюджетування і підзвітності прийнято відповідний законодавчий акт – «Public Governance, Performance and Accountability Act 2013»³². У більшості країн, відомих позитивними результатами реалізації програмно-цільового бюджетування в сфері публічних фінансів, провідна роль належить міністерствам фінансів або іншим органам з відповідними повноваженнями, наприклад, Казначейству у Великій Британії³³.

В Європейському Союзі як міждержавному об'єднанні і в його країнах-членах вже тривалий час відбуваються пов'язані з використанням програмно-цільового методу в бюджетній сфері заходи, причому їх запровадження є однією з обов'язкових вимог до країн, що мають наміри увійти до складу названої організації, а на сучасному етапі розвитку правового забезпечення бюджетних відносин у ній позитивним кроком країни-члена вважається запровадження заходів з програмно-цільового бюджетування з урахуванням результативності діяльності на заміну програмно-цільовому бюджетуванню з метою презентації бюджету³⁴. З цим положенням узгоджується закріплене юридично зобов'язання країн-членів Європейського Союзу стосовно впровадження середньострокового бюджетного планування, в основі реалізації чого лежить використання програмно-цільового методу в сфері публічних фінансів, що знайшло відображення в положеннях низки прийнятих в останнє десятиліття документів, зокрема, в Директиві Ради Європейського Союзу 2011/85/ЄС від 8 листопада 2011 р. – «Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States», в «Договорі про стабільність, координацію й управління в Економічному та Грошовому союзі» від 2 березня 2012 р. – «The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union», що увійшов в дію 1 січня 2013 року³⁵. У зв'язку з акцентуванням уваги на середньостроковому бюджетному плануванні звернемо увагу, що під час регулювання розподілу видатків повинні враховуватися як вже закладені в ньому положення, так і ті, які передбачаються щорічним бюджетом, при цьому останні мають узгоджуватися з визначеними раніше у ході середньострокового бюджетного планування видатками, а це в кінцевому результаті дає змогу забезпечувати більш ефективне використання бюджетних коштів³⁶.

Таким чином, використання напрацьованих економічно розвинених країн та міждержавних організацій у галузях адміністративного і фінансового права може бути корисним для забезпечення просування України до намічених цілей суспільного розвитку.

Висновки. Незважаючи на майже двадцятирічний період розробки правового забезпечення використання програмно-цільового методу в бюджетній сфері України з метою сприяння покращенню в кінцевому результаті складових її соціально-економічного поступу, останні все ще залишаються такими, що суспільство очікує їх інтенсивного зростання. Для вирішення названої проблеми може бути корисним використання міжнародного досвіду з впровадження різних за змістом підходів до програмного бюджетування з урахуванням чинних форм державного устрою і правління, адже спрямоване на розвиток бюджетної сфери правове надбання міжнародних інституцій є джерелом нових ідей для удосконалення відповідних норм законодавства України та його гармонізації з такими, що прийняті в економічно розвинених країнах. Результати аналізу адміністративно-правового супроводу поширених у світі форм організації бюджетного процесу дають змогу дійти висновку, що найбільш придатним для розвитку в Україні видається програмне бюджетування з урахуванням результативності діяльності, на удосконаленні правового забезпечення якого доцільно акцентувати увагу.

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820 (дата звернення: 20.10.2019).

² Покатаєва О.В., Косова Е.В. Перспективи розвитку фінансового права в умовах асоціації України з Європейським Союзом. *Право та державне управління*. 2015. № 4 (21). С. 22–26.

³ Устименко В.А. Проблеми та перспективи реалізації Угоди про асоціацію з ЄС: економіко-правові аспекти. *Економіка та право*. 2017. № 3 (48). С. 54–62.

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. Volume 17/1. P. 9–68. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2> (дата звернення: 20.10.2019); OECD (2017), *Government at a Glance 2017*. – Paris: OECD Publishing, 2017. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (дата звернення: 20.10.2019).

⁵ Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 20.10.2019).

⁶ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 20.10.2019).

⁷ Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 23 березня 2017 р. № 1974-VIII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1974-19> (дата звернення: 20.10.2019).

⁸ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (дата звернення: 20.10.2019).

⁹ Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 774-р / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80> (дата звернення: 20.10.2019).

¹⁰ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення: 20.10.2019).

¹¹ Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF> (дата звернення: 20.10.2019).

¹² Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [<http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>] (дата звернення: 20.10.2019).

¹³ World Economic Situation and Prospects 2019. New York: United Nations, 2019. 218 p. URL: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2019_BOOK-web.pdf (дата звернення: 20.10.2019).

¹⁴ Там само.

¹⁵ Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Горбатенко В.П. та ін. Засоби подолання кризових явищ у системі державного управління: світовий досвід і Україна / відп. ред. В.П. Горбатенко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 68 с.

¹⁶ Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика. *Финансы*. 2012. № 7. С. 15–20; Шмиголь Н.С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик. *Экономика. Финансы. Право*. 2017. № 5. С. 114–125.

¹⁷ OECD (2013), Government at a Glance 2013. Paris: OECD Publishing, 2013. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en (дата звернення: 20.10.2019).

¹⁸ Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика. *Финансы*. 2012. № 7. С. 15–20; Шмиголь Н.С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик. *Экономика. Финансы. Право*. 2017. № 5. С. 114–125.

¹⁹ Government Performance Results Modernization Act of 2010. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr2142enr/pdf/BILLS-111hr2142enr.pdf> (дата звернення: 20.10.2019); America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again / Office of Management and Budget. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf (дата звернення: 20.10.2019).

²⁰ Примаченко Л.В. Сполучені Штати Америки. *Світові моделі державного управління: досвід для України* / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніки, Х.М. Дейнеги. Київ: НАДУ. 2012. С. 457–482.

²¹ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. Київ: Москаленко О.М., 2018. 56 с.; Конституція Франції. URL: https://yurist-online.org/laws/foreign/const_FRA/konstitucija_francii.pdf (дата звернення: 20.10.2019).

²² Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000394028&categorieLien=cid> (дата звернення: 20.10.2019).

²³ Алексеева Н. Головні бюджетні процедури: фінансова практика Франції. *Ринок цінних паперів*. 2013. № 9–10. С. 29–37.

²⁴ Мамчур Г.В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. Вип. 1(1). С. 41–45 (Серія «Державне управління»).

²⁵ Government at a Glance 2009. – Paris: OECD Publishing, 2009. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264075061-en.pdf?expires=1583588294&id=id&accname=guest&checksum=05090096E0B639AF26F1C8A5A716091B> (дата звернення: 20.10.2019); OECD (2013), Government at a Glance 2013. Paris: OECD Publishing, 2013. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en (дата звернення: 20.10.2019); OECD (2015), Government at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing, 2015. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en (дата звернення: 20.10.2019); OECD (2017), Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (дата звернення: 20.10.2019); 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 (дата звернення: 20.10.2019); Ястребова О.К., Богачева О.В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели. *Финансы и кредит*. 2014. № 40 (616). С. 50–59.

²⁶ Government at a Glance 2009. Paris: OECD Publishing, 2009. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264075061-en.pdf?expires=1583588294&id=id&accname=guest&checksum=05090096E0B639AF26F1C8A5A716091B> (дата звернення: 20.10.2019); 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 (дата звернення: 20.10.2019); Ястребова О.К., Богачева О.В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели. *Финансы и кредит*. 2014. № 40 (616). С. 50–59.

²⁷ OECD (2013), Government at a Glance 2013. Paris: OECD Publishing, 2013. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en (дата звернення: 20.10.2019); OECD Best Practices for Performance Budgeting / OECD. GOV/PGC/SBO(2018)7. URL: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf) (дата звернення: 20.10.2019); 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 (дата звернення: 20.10.2019); Ястребова О.К., Богачева О.В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели. *Финансы и кредит*. 2014. № 40 (616). С. 50–59.

²⁸ Там само.

²⁹ Там само.

³⁰ Там само.

³¹ Там само.

³² OECD (2017), Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. URL: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (дата звернення: 20.10.2019); OECD Best Practices for Performance Budgeting / OECD. GOV/PGC/SBO(2018)7. URL: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf) (дата звернення: 20.10.2019); Public Governance, Performance and Accountability Act 2013. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123> (дата звернення: 20.10.2019).

³³ Шмиголь Н.С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик. *Экономика. Финансы. Право*. 2017. № 5. С. 114–125.

³⁴ 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. Volume 17/1. P. 9–68. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2> (дата звернення: 20.10.2019); Aligning the budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States /

European Parliament Directorate General for Internal Policies Policy Department D: Budgetary Affairs. March 2019. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621802/IPOL_STU\(2019\)621802_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621802/IPOL_STU(2019)621802_EN.pdf) (дата звернення: 20.10.2019).

³⁵ Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. *Official Journal of the European Union*. 23 November 2011. Volume 54. № L 306. P. 41–47. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=EN> (дата звернення: 20.10.2019); The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf (дата звернення: 20.10.2019); Березовська І.А. Правові засади сучасного бюджетного права. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 62–67; Федорів О.І. Правове регулювання розподілу бюджетних витратків ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Т. 3. Вип. 34. С. 144–148 (Серія «Право»).

³⁶ Богдан Т.П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 7–25.

Резюме

Романенко Є.О. Правові аспекти розвитку програмного бюджетування.

Стаття присвячена дослідженню комплексної проблеми, пов'язаної з правовим забезпеченням впровадження програмного бюджетування в сфері публічних фінансів. В Україні вже два десятиліття розробляється нормативно-правова база для використання в бюджетному процесі програмно-цільового методу, проте вона потребує удосконалення. У зв'язку з цим поведено вивчення особливостей впровадження у міжнародній практиці різних моделей програмного бюджетування. Результати аналізу адміністративно-правового супроводу поширених у світі форм організації бюджетного процесу дають змогу дійти висновку, що найбільш придатним для розвитку в Україні є програмне бюджетування з урахуванням результативності діяльності, на правовому забезпеченні якого доцільно акцентувати увагу.

Ключові слова: бюджетна сфера, бюджетне законодавство, бюджетне планування, моделі програмного бюджетування, правове забезпечення, програмно-цільовий метод.

Резюме

Романенко Е.А. Правовые аспекты развития программного бюджетирования.

Статья посвящена исследованию комплексной проблемы, связанной с правовым обеспечением внедрения программного бюджетирования в сфере публичных финансов. В Украине уже два десятилетия разрабатывается нормативно-правовая база для использования в бюджетном процессе программно-целевого метода, однако она нуждается в усовершенствовании. В связи с этим проведено изучение особенностей внедрения в международной практике разных моделей программного бюджетирования. Результаты анализа административно-правового сопровождения распространенных в мире форм организации бюджетного процесса позволяют сделать вывод, что наиболее подходящим для развития в Украине является программное бюджетирование с учетом результативности деятельности, на правовом обеспечении которого целесообразно акцентировать внимание.

Ключевые слова: бюджетная сфера, бюджетное законодательство, бюджетное планирование, модели программного бюджетирования, правовое обеспечение, программно-целевой метод.

Summary

Ievgen Romanenko. Legal aspects of the programming budgeting development.

An article is devoted to the complex problem of the programming budgeting legislation aspects implementation in Ukraine and in the economically developed countries also. In Ukraine during the last two decades special legal documents were accepted in order to use the program-target method in the budgetary process regulation. Some of these documents are mentioned in this article. Taking into account the necessity of the legislation norms in the field of programming budgeting in Ukraine improvement, an international experience in the respective financial law sphere is important as a source of new ideas for the legislation norms in Ukraine further development and harmonization with legislation norms accepted in the economically developed countries also. That is why in this article programming budgeting international practice achievements and faults are analyzed. An attempt to concentrate attention on the respective problematic questions in the budgetary law sphere is undertaken. The characters of the administrative, centralized, model of the programming budgeting, which occur in the countries with the presidential form of govern, and also the contractive, decentralized, model of the programming budgeting, which occur in the countries with the considerable power of the parliament, are described. Attention is focused on the analysis of the accepted by the Organization for Economic Cooperation and Development programming budgeting classification, what includes the performance-oriented budgeting model, and also the performance budgeting models, namely: the presentational performance budgeting; the performance-informed budgeting; the direct performance budgeting. Comparative analysis of these models implementation shows that in order to reach positive result the financial law special acts were accepted in different countries. Taking into account the necessity of the public finance sphere organization improvement, it is reasonable for this purpose to concentrate attention on the performance-informed budgeting legislation development in Ukraine.

Key words: budgetary sphere, budgeting legislation, budgetary planning, legal support, program-target method, programming budgeting models.