DOI: [10.32702/2307-2105-2020.7.63](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.7.63)

УДК 336.5.02

Г. М. Котіна,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів, Голова Ради молодих вчених,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
ім. Вадима Гетьмана» (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-7783-866X

М. М. Степура,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів, Голова наукового товариства студентів,
аспірантів, докторантів та молодих вчених, ДВНЗ «Київський національний економічний
університет ім. Вадима Гетьмана» (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-5881-5411

Х. В. Гиренко,

*магістр з фінансів, ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима
Гетьмана» (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0003-1234-2844

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРОТИРІЧЧЯ В ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

H. Kotina

*PhD in Economics, Associate Professor, Chair in Finance
SHEI «Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman» (Kyiv, Ukraine)*

M. Stepura

*PhD in Economics, Associate Professor, Chair in Finance SHEI «Kyiv National Economic
University named after Vadym Hetman» (Kyiv, Ukraine)*

H. Khyrenko

*Master of Finance SHEI «Kyiv National Economic University named
after Vadym Hetman» (Kyiv, Ukraine)*

PERFORMANCE-BASED BUDGETING AND THE EFFECTIVENESS OF BUDGET PROGRAMMES IN UKRAINE: PROBLEMS AND CONTRADICTIONS IN IMPLEMENTATION

У статті розглянуто практику реалізації програмно-цільового методу бюджетування в Україні та обґрунтовано необхідність його вдосконалення. Проаналізовано процес виконання бюджетних програм двох міністерств за останні 5 років. Визначені слабкі місця бюджетного планування та проблеми оцінки ефективності бюджетних програм, окреслені протиріччя вітчизняної практики програмного бюджетування у порівнянні з країнами світу. Зокрема, встановлено значну відмінність між процесом реалізації та побудови бюджетних програм в Україні та кращих практиках програмного бюджетування в світі, а також значну різницю у тривалості програм, їх кількості, наборі та змісті індикаторів ефективності та взаємозв'язку з цілями публічної фінансової політики. Доведено, що зміни

підходів до управління бюджетними коштами та покращення процесу імплементації бюджетних технологій є вкрай необхідними для стабілізації фінансових відносин та підвищення ефективності використання коштів з державного та місцевого бюджетів.

This paper reviews the current state of the Performance-based Budgeting in Ukraine and justifies the necessity to improve the practice of its implementation. Despite the positive dynamics of budget resource allocation to fund budget programs from different levels of budgets, the quality of public services and the level of social security in Ukraine still remains unsatisfactory. The main issue of using limited public funds is especially acute in times of crisis, where most of the world's economies find themselves today. Based on open public data of government agencies of Ukraine, as well as reporting data of budget institutions for the last 5 years, the practice of compiling and implementing budget programs are analyzed. Weaknesses of budget planning and problems of estimating the efficiency of budget programs are defined. There is assigned a considerable difference between the process of implementation and construction of budget programs in Ukraine and the best Performance-based Budgeting practices in the world, as well as a significant difference in the duration of programs, their number, set and content of binding performance indicators and correlation with public financial policy goals. Despite the long-term use of the Performance-based Budgeting in domestic practice (15 years), its implementation in Ukraine is still formal. Currently, there are a number of key issues that need to be addressed for the successful application of macro-financial planning in Ukraine: the lack of a balanced system of medium-term budgeting, a large list of programs that makes it difficult to understand the policy goals; a large number of performance indicators of budget programs, which describe statistics on the activities of ministries or chief spending units, rather than the implementation of objectives; inconsistency of program goals with binding performance indicators; lack of synergistic effect between programs; inconsistency with the strategic goals of the state; lack of external systematic monitor and control over the budget funds. It is proved that changes in approaches of public financial management and improving the implementation of modern budget technologies are essential to stabilize financial relations and increase the efficiency funds usage in multilevel budget system.

Ключові слова: *макрофінансове планування; середньострокове бюджетування; програмно-цільове бюджетування; бюджетні програми; показники бюджетних програм.*

Key words: *Macro-financial Planning; Medium-term Budgeting; Performance-based Budgeting; Budget Programs; Binding Performance Indicators.*

Постановка проблеми. В умовах соціально-економічних трансформацій, ефективність розподілу бюджетних коштів потребує особливої уваги, а вітчизняна система публічного фінансового управління потребує модернізації. Зміни підходів до управління бюджетними коштами та покращення процесу імплементації бюджетних технологій є вкрай необхідними для стабілізації фінансових відносин та підвищення ефективності використання коштів з державного та місцевого бюджетів. Незважаючи на позитивну динаміку виділення коштів на фінансування бюджетних програм з різних рівнів бюджетів, якість надання публічних послуг та рівень соціального забезпечення в країні є незадовільними. Особливо гостро питання використання обмежених ресурсів бюджету постають в кризові часи, в яких на сьогодні опинилась більша частина економік світу. Пошук дієвих інструментів оцінки ефективності бюджетних програм є одним з важливих завдань урядів для забезпечення виконання своїх бюджетних зобов'язань.

Мета роботи полягає у дослідженні особливостей імплементації програмно-цільового бюджетування в Україні та розробці практичних рекомендацій щодо ефективності фінансування бюджетних програм з використанням позитивного досвіду розвинених країн світу.

Відповідно до поставленої мети в роботі визначено наступні завдання: охарактеризувати стан використання програмно-цільового бюджетування в Україні; визначити слабкі місця бюджетного планування та проблеми оцінки ефективності бюджетних програм; окреслити протиріччя вітчизняної практики програмного бюджетування у порівнянні з країнами світу та визначити можливі напрями вдосконалення використання публічних коштів.

Методологічною та теоретичною основою є наукові розробки вітчизняних та світових вчених та практиків, які досліджували питання макрофінансового бюджетування, а також паспорти бюджетних програм,

звіти про їх виконання за період (2015-2019 рр.), публічна інформація урядових агенцій щодо бюджетних показників (Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України) інші відкриті дані з публічних фінансів. В дослідженні використовуються такі методи як історичний та логічний, індукції та дедукції, методи аналізу і синтезу. Для аналізу економічних показників використовувались методи: порівняння, групування, структурування та узагальнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка наукових праць присвячені питанням макрофінансового бюджетування, підходам до його трактування, визначення вітчизняних проблем, методів макрофінансового бюджетування, середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу, таких вчених як: Т.П. Богдан, Т.С. Бабич [1], Т.В. Жибер [2], В.М. Федосов [3,4], В.М. Опарін [5], Л.Д. Сафонова [6], Г.М. Котіна і М.М. Степура [7], І.Ю. Потеряйло [8], а також інші дослідники. Програмно-цільовий метод бюджетування в деталях аналізували, такі дослідники як О. П. Кириленко [12], Г.І. Куспльак [13], О. В. Голинська [14], О.М. Лютік [15]. Слід зазначити, що питання щодо використання програмно-цільового методу теж досліджують зарубіжні вчені: Ji Hyung Park [16], Pieter Bleyena, Daniel Klimovskýb, Geert Bouckaerta and Christoph Reichardt [17], Ter Bogt, H. J., Van Helden, G. J., & Van Der Kolk, B.[18] та інші.

Протягом останніх років низка наукових вітчизняних праць присвячені цій тематиці, однак більшість з них характеризують теоритичний аспект та повноцінно не розкривають ефективність провадження програмно-цільового методу, а саме результативність та якість бюджетних програм. Також на цьому етапі розвитку публічних фінансів неможливо досягти бажаних результатів без вдосконалення технологій макрофінансового бюджетування у межах лімітованих фінансових ресурсів. Саме тому в нашому дослідженні увага сконцентрована на практичному аспекті реалізації та моніторингу бюджетних програм.

Виклад основного матеріалу. Одним серед головних інструментів управління фінансовою інфраструктурою, який створює умови для повноцінного забезпечення фінансовими ресурсами публічних потреб, є макрофінансове планування. Бюджетні програми мають тісний зв'язок з макрофінансовим плануванням. Вони є одними з інструментів державної фінансової політики та базовим елементом під час використання програмно-цільового методу. Програмно-цільовий метод в Україні почав застосовуватись на державному рівні з 2002 року та з 2010 по 2016 рік імплементувався у всіх рівнях бюджетної системи.

У науковій економічній літературі існує низка варіацій назв методу, яка зумовлена відмінністю перекладу. Загальноживаними механізмами бюджетування, що використовуються у публічних фінансах, є програмно-цільовий метод бюджетування, бюджетування орієнтоване на результат або ресурсно-індикативне бюджетування, що більш точно відображають англійську дефініцію «Performance-based Budgeting» [19].

Базовим елементом механізмів бюджетування є бюджетна програма — певний перелік заходів, які орієнтовані на реалізацію мети та завдань публічної політики. Завданнями кожної із програм є алгоритми дій, які допоможуть досягти поставлених під час складання макрофінансових планів цілей. Відповідальним суб'єктом за реалізацію таких дій є головний розпорядник коштів у межах його компетенцій. Результатом від імплементції бюджетної програми є показники досягнення визначених цілей конкретного напрямку бюджетної політики, які характеризують якість досягнутої мети протягом виконання програми. Для визначення ефективності використання коштів необхідно постійно проводити моніторинг та оцінку бюджетних програм: відповідності мети програми до індикаторів, які визначають виконання програми [20]. Оцінка результативності включає порівняння фактичних показників із запланованими. До цих показників входять показники витрат, продукту, ефективності та якості, які регламентовані чинним законодавством (табл.1).

Таблиця 1.

Нормативно-правові акти (НПА) з питань застосування програмно-цільового методу при плануванні та виконанні місцевих бюджетів

НПА та орган, що його видав	Дата та № НПА	Назва НПА
Спільний наказ Мінфіну та МОЗ	від 26.05.2010 р. № 283/437	Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я»
Наказ Мінфіну	від 26.08.2014 № 836	Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів
Спільний наказ Мінфіну та Мінсоцполітики	від 14.05.2018 № 688	Про затвердження Типового переліку бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Соціальний захист та соціальне забезпечення"
Наказ Мінфіну	від 14.02.2011 р. № 96	Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів
Наказ Мінфіну	від 17.05.2011 р. № 608	Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм
Лист Мінфіну	від 19.09.2013 р.№ 31-05110-14-5/27486)	Про удосконалену Методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів

Наказ Мінфіну	від 27.07.2011 р. № 945	Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів
Спільний наказ Мінфіну та МОНмолодьспорту	від 19.11.2012 р. № 1202/1291	Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Фізична культура і спорт" за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних
Спільний наказ Мінфіну та МОНмолодьспорту	від 22.01.2013 р. № 35/41	Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів з питань молоді за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів
Наказ Мінфіну	від 26.08.2014 р. № 836	Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів
Наказ Мінфіну	від 02.12.2014 р. № 1195	Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу
Наказ Мінфіну	від 17.07.2015 р. № 648	Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів
Наказ Мінфіну	від 15.11.2018 р. № 908,	Про змінені форми звіту про виконання паспорту бюджетної програми місцевого бюджету, вводиться у дію з 01.01.2019 року
Наказ Мінфіну	від 29.12.2018р. № 1209	Про внесення змін до деяких наказів Міністерства фінансів України

Варто відмітити, що протягом останніх двох років внесено значні зміни до наказу МФУ від 10.12.2010 р. № 1536 [21] щодо вимог у підході до результативних показників бюджетних програм, які затверджені наказом МФУ від 08.04.2019 р. № 145 [22]. Оцінка результативності бюджетних програм набула далекоглядних рис, які відповідають стратегічним орієнтирам бюджетної політики, а не знаходяться в межах тільки одного розпорядника. До того ж, невіддільна частина для успішного використання бюджетних коштів є забезпечення гендерної рівності у бюджетних програм серед критеріїв результативних показників.

Оскільки третина бюджетних коштів виділяється на фінансування соціальних заходів та програм, репрезентативними для досягнення поставленою в статті мети є аналіз особливостей виконання бюджетних програм двох головних розпорядників бюджетних коштів соціальної сфери: Міністерство освіти і науки України та Міністерство охорони здоров'я України.

Дослідимо реалізацію бюджетних програм протягом 2014-2019 років.

1. *Термін дії бюджетної програми.* Однією з особливостей вітчизняного бюджетування є розробка програм лише на один бюджетний період (рік), що є проблемою у досягненні бажаних індикаторів, враховуючи тривалість різних проєктів фінансування даних галузей, що свідчить також про вади реалізації середньострокового планування.

2. *Кількість бюджетних програм одного головного розпорядника коштів.* Іншою особливістю є занадто велика чисельність непродуктивних бюджетних програм. Досліджуючи зміни кількості програм у двох міністерствах, відмітимо, що за останні 6 років кількість бюджетних програм зросла з 27 до 39 у МОН, у МОЗ – з 25 до 36, які відображені на рисунку 1.

Рис. 1. Динаміка зростання кількості бюджетних програм МОЗ та МОН (2014-2019 роки)
Джерело: [23]

Варто зазначити, що велика кількість програм на одного розпорядника планомірно зростає, що також ускладнює управлінську складову і як наслідок знижує ефективність самих програм.

3. *Відсоток виконання бюджетних програм.* Також варто оцінити різницю між фактичними показниками фінансування бюджетних програм та плановими за досліджуваний період у кожному міністерстві (Рис. 2). Отримані дані засвідчують про невиконання планових показників за програмами міністерств протягом дослідженого періоду: МОЗ – у діапазоні 82%-93%, для МОН відповідно 90%-94%. Аналіз ефективності звітів про реалізацію бюджетних програм проводять головні розпорядники коштів, тобто наразі проводиться лише внутрішній аудит. Лише з 2019 року Державна аудиторська служба буде контролювати виконання бюджетних програм.

Рис. 2. Відсоток виконання програм у фінансовому вимірі за 2014-2019 роки
Джерело [23]

4. *Ув'язка цілей бюджетних програм та програмним цілям уряду.* Відмітимо ще одну проблему імплементації бюджетного програмування – відсутності взаємодії та зв'язку між програмами одного головного розпорядника коштів та не відповідність до цілей уряду. У грудні 2018 року уряд вніс зміни до Бюджетного кодексу, які передбачають подання інформації про досягнення головних розпорядників коштів, реалізації завдань та показників бюджетних програм та державних цілей. Невідповідність цілей, ключових пріоритетів роботи Уряду та бюджетних програм МОН та МОЗ, які займають більшу частку у бюджеті міністерств, за останні 4 роки представлені у Таблицях 2 та 3 відповідно.

Таблиця 2.
Цілі/ ключові пріоритети МОН (2016-2019 рр.)

Рік	Цілі/ключові пріоритети роботи Уряду	Бюджетні програми
2019	<p>1. Кожна дитина має доступ до якісної дошкільної освіти</p> <p>2. Випускники школи є самодостатніми, творчими та креативними особистостями, які мають ґрунтовні знання та володіють компетентностями, що потрібні у сучасному світі</p> <p>3. Випускники шкіл мають широкий вибір закладів для здобуття якісної професійної освіти з подальшим працевлаштуванням</p> <p>4. Випускники закладів вищої освіти є конкурентоспроможними фахівцями на ринку праці</p> <p>5. Українські вчені мають належні умови для досліджень та інтегровані у світовий науковий простір</p>	<p>Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики</p> <p>Виплата академічних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів</p> <p>Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка</p> <p>Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання</p> <p>Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам</p>
2018	<p>Впровадження нового змісту початкової освіти, що базується на компетентнісному підході. Створення Національної освітньої електронної платформи. Розвиток інклюзивної освіти. Запровадження елементів дуальної форми навчання у закладах професійної освіти. Утворення Національного фонду досліджень. Розширення обсягів фінансової підтримки наукових проєктів та стипендіальних програм для молодих вчених.</p>	<p>Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики</p> <p>Виплата академічних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів</p> <p>Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка</p> <p>Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам</p>
2017	<p>Забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти (“Нова українська школа”). Модернізація професійно-технічної освіти. Створення нової системи управління та фінансування науки.</p>	<p>Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики</p> <p>Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики</p> <p>Виплата академічних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів</p> <p>Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка</p> <p>Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам</p>
2016	<p>Забезпечення доступності дошкільної освіти, розвиток ринку дошкільних навчальних закладів усіх форм власності. Підвищення якості загальної середньої освіти. Стимулювання оновлення інфраструктури закладів освіти та культури, позашкільного навчання та спорту. Вдосконалення системи оцінювання якості освіти. Лібералізація доступу на український освітній ринок іноземних вищих навчальних закладів. Запровадження ефективної системи атестації наукових установ, грантової системи фінансування наукових досліджень.</p>	<p>Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики</p> <p>Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики</p> <p>Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка</p> <p>Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам</p>

Джерела: [23], [24], [25], [26], [27].

Таблиця 3.
Цілі/ ключові пріоритети МОЗ (2016-2019 рр.)

Рік	Цілі/ключові пріоритети роботи Уряду	Бюджетні програми
2019	Ціль 1. Люди менше хворіють Ціль 2. Люди, які захворіли, швидше одужують Ціль 3. Люди довше живуть	Надання первинної медичної допомоги населенню (<i>Національна служба здоров'я України</i>) Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам Надання первинної медичної допомоги населенню Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації
2018	Створення та запровадження нової моделі фінансування сфери охорони здоров'я. Орієнтація системи охорони здоров'я на збереження та зміцнення здоров'я, збільшення тривалості та покращення якості життя. Запровадження нового підходу до надання екстреної медичної допомоги та покращення ефективності надання екстреної медичної допомоги населенню. Удосконалення організації надання невідкладної медичної допомоги пацієнтам із серцево-судинною патологією, гострим інфарктом міокарда та судинно-мозковою недостатністю. Надання якісної високоспеціалізованої медичної допомоги населенню.	Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я Проведення епідеміологічного нагляду (спостереження), діяльність лабораторних підрозділів Центру громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями
2017	Створення нової системи організації охорони здоров'я на засадах медичного страхування. Розвиток системи громадського здоров'я. Підвищення рівня доступності лікарських засобів. Реформування системи екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Удосконалення надання високоспеціалізованої медичної допомоги. Розвиток соціальних та реабілітаційних послуг у територіальних громадах.	Проведення епідеміологічного нагляду (спостереження), діяльність лабораторних підрозділів Центру громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам
2016	Забезпечення доступності та високої якості первинної медико-санітарної допомоги. Створення єдиного простору медичних закладів усіх форм власності та підпорядкування. Запровадження ринкових механізмів надання гарантованих державою медичних послуг, розширення автономії медичних закладів. Запуск систем контролю якості надання медичної допомоги, зокрема із залученням професійних асоціацій, громадських організацій. Забезпечення конкуренції на ринку лікарських засобів, прозорості механізмів їх закупівлі за державні кошти.	Підготовка і підвищення кваліфікації медичних та фармацевтичних, наукових та науково-педагогічних кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру Проведення лабораторних досліджень у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення і вжиття спеціальних заходів на локалізацію та ліквідацію спалахів та епідемій Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам

Джерела: [23], [24], [25], [26], [27].

Виявлені недоліки механізму бюджетного програмування також представлені в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки (37). Незважаючи на тривале використання методу у вітчизняній практиці, реалізація його має більш формальний характер. Тому наразі існує певне коло проблем, які вимагають вирішення для успішного застосування макрофінансового бюджетування в Україні: відсутність збалансованої системи середньострокового бюджетування, значний перелік програм, що ускладнює зрозуміти цілі, недотримання принципів, велика кількість результативних показників бюджетних програм, які описують статистичні дані про діяльність міністерств або головних розпорядників коштів, а не реалізації цілей, невідповідність цілей програм з результативними показниками, відсутність синергетичного ефекту між програмами, невідповідність стратегічним цілям держави, відсутність зовнішнього систематичного контролю за результатами.

З метою можливості надання рекомендацій щодо усунення вищезгаданих протиріч та негативних особливостей імплементації бюджетного програмування у вітчизняній практиці дослідимо позитивний світовий досвід. Вивчаючи питання макрофінансового бюджетування, можемо побачити, що найпрогресивнішими у використанні бюджетування в публічному секторі вважаються Нова Зеландія, Австралія, США, Велика Британія, Канада та Франція. Також цей метод макрофінансового бюджетування застосовують більшість інших європейських країн, а отже є можливість адаптації кращих міжнародних практик в вітчизняній реалії.

У звіті ОЕСР (2018) зазначено, що програмне бюджетування слід пов'язувати з державними стратегічними цілями та пріоритетами. Визнано програмне бюджетування як однією з кращих практик бюджетування взагалі. У цьому звіті визначено 7 «найкращих практик» щодо використання бюджетного програмування, які є комплексом рекомендацій для змін у законодавстві, процесів та підходів у роботі зстейкхолдерами:

- чітко обґрунтована потреба, яка буде фінансуватися через бюджетну програму, її завдання та інтереси зацікавлених сторін;
- наявний взаємозв'язок між стратегічними цілями держави та векторами фінансування пріоритетів уряду;
- забезпечення гнучкості у відображенні різноманіття заходів та взаємозв'язків видатків з досягненням цілей (outcomes);
- інвестиції уряду у людський капітал та інфраструктуру;
- постійний державний та громадський контроль і моніторинг, що покращує підзвітність;
- підвищення рівня досягнення результатів, включаючи оцінювання програм;
- стратегія змін, яка постійно орієнтується на результат та розвиток.

Аналізуючи зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу, необхідно приділити особливу увагу застосуванню критеріїв оцінки результативності й ефективності використання бюджетних коштів, а також співвідношення цілей з індикаторами бюджетних програм, кількості програм на одного розпорядника коштів. Також базовою потребою є формулювання цілей відповідно до національних пріоритетів. Цілі повинні бути чітко сформульовані, виміряні у часі та досяжними. Кращі практики у реалізації ПЦМ зібрані у Таблиці 4.

Таблиця 4.
Кращі практики у реалізації ПЦМ

Цілі політики	Існує принцип «Одна політика - одна бюджетна програма». Можливе існування декілька програм для реалізації однієї цілі. фінансування програм основані на пріоритетних цілях уряду і попередніх результатів виконання програм. Швеція структурувала державний бюджет відповідно до 27 сфер політик. Цілі мають довгострокове планування на 5-7 років (Канада).
Кількість програм	Розвинені країни мають тенденції до зменшення кількості бюджетних програм на одного розпорядника коштів: у межах 5-7, однак найбільше може становити 10 на одного розпорядника бюджетних коштів. Наприклад, Південна Корея для одного міністерства має 2 ключові програми, які можуть додатково охоплювати від 1 до 5 програм.
Кількість показників	Кількість індикаторів має бути обмеженою, в середньому рекомендують 3-4 показники на кожен програму. Франція, наприклад, значно скоротила індикатори, які є міжнародно визнаними показниками ефективності, до 677 для усіх бюджетних програм.
Звітування	Широко поширена практика звітування міністра у парламенті про результати діяльності: виконання програм, цілей, досягнення індикаторів.

Джерело: [11], [19], [28], [29].

Порівнявши результати досліджень практики реалізації бюджетних програм в світі та Україні, можемо зазначити про значну різницю між процесом реалізації та побудови бюджетних програм, а також про значну різницю у тривалості програм, їх кількості, набір індикаторів та взаємозв'язок з цілями.

Висновки. Вважаємо, що доцільним буде перейти на реалістичне середньострокове планування бюджетних програм, скоротити кількість програм для головних розпорядників коштів, об'єднавши їх, скоротити кількість індикаторів (відповідно до світової практики), а саме ті, які не відображають виконання поставлених завдань та не характеризують досягнення цілі. Ставити цілі бюджетних програм більш конкретні, реалістичні та виміряні у часі, які корелюються з цілями держави. Цей інструмент допоможе ефективно використовувати державних коштів.

Не менш важливим є доведення до широких верств громадськості конкретні результати виконаних програм, передбаченими чинним законодавством засобами. Саме тому бюджетна прозорість є вкрай затребуваною умовою використання програмно-цільового методу для підвищення рівня прозорості діяльності влади.

Програмно цільовий метод може сприяти у забезпеченні переходу від утримання бюджетної установи до досягнення конкретних результатів державних цілей, а також забезпечення реалізації ефективної політики для отримання максимальної ефективності від фінансування бюджетних програм.

Список літератури.

1. Бабич Т. С. Макрофінансове бюджетування: навч. посіб. Т. С. Бабич, Т. В. Жибер; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В. М. Федосова. К.: КНЕУ, 2011. 311 с.
2. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні. Фінанси України. 2009. № 8. С. 76-81.
3. Федосов В.М. Бюджетний менеджмент: підручник; Мін-во освіти і науки України, КНЕУ. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.
4. Бюджетна система: підруч. за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871.
5. Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку. Монографія. [кол.авт.: С. Львовичкін, В. Бабіченко, Л. Бенч та ін.]; заг. ред. В. Опарін, В. Федосов; М-во освіти і науки України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана", Ін-т фінанс.-інновац. дослідж. - Електрон. текстові дані. - Київ: КНЕУ, 2016. 696 с.
6. Сафонова Л.Д., Степанюк Н.І., // *Світ фінансів* 1(50). 2017. с.82-90.
7. Котіна Г.М. Макрофінансове планування та макрофінансова стабілізація: теорія та ризики в Україні. М.М. Степура, Г.М. Котіна. Ринок цінних паперів України. 2014. No 11-12. С. 27-41.
8. Потеряйло І.Ю. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування на сучасному етапі в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015
9. Качагіна Л.В. Бюджетування як найбільш ефективний напрямок фінансового менеджменту. Вісник Криворізького економічного інституту КНЕУ. 2013. No 4(20). С. 65–69.
10. Татарин Н.Б. Бюджетування в Україні: становище та перспективи розвитку. Гроші. Фінанси. Кредит. Випуск 24. 2018. – № 6/4. – С. 373-379
11. Логвінов, П.В. Дисертація. Програмно-цільове бюджетування в умовах децентралізації державних фінансів. URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/d-26.006.04/2016/PBB_in_the_FD_11_01_17_222.PDF?fbclid=IwAR0v1GXjnkVDR7KpdlwE5A9oV8HHdnNYzYRah5d6529bmrM3eFVFWgTWDQw.
12. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій: [монографія]. О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. Тернопіль: Екон. думка, 2007. 288 с.
13. Куспляк Г.І. Запровадження програмно-цільового методу в Україні. Actual problems of public administration. 2016. № 3(67). С. 73–82
14. Голинська О. В., "Базові підходи та категорії управлінської оцінки ефективності бюджетних програм" Теорія та практика державного управління 3(58)/2017.
15. Лютік О.М., "Оцінка ефективності бюджетних програм". Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». No 11(51), 2 т., 2018
16. Ji Hyung Park "Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting?" (2018) Journal Public Performance & Management Review Volume 42, 2019 - Issue 2
17. Pieter Bleyena, Daniel Klimovskýb, Geert Bouckaerta and Christoph Reichardc "Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model" (PUBLIC MANAGEMENT REVIEW, 2016)
18. Ter Bogt, H. J., Van Helden, G. J., & Van Der Kolk, B. (2015). Challenging the NPM Ideas About Performance Management: Selectivity and Differentiation in Outcome-Oriented Performance Budgeting. Financial Accountability & Management, 31(3), 287–315. doi:10.1111/faam.12058
19. OECD Best Practices for Performance Budgeting, November 2018

20. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посіб. І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко, О. В. Голинська та ін.; за ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) упровадження”. 3-тє вид., випр. та допов. Київ: Нора-друк, 2012. 100 с.
21. Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536. Про результативні показники бюджетної програми URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>
22. Наказ Міністерства фінансів України від 08.04.2019 р. № 145. Про затвердження Змін до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0444-19>
23. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>
24. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. Звіт Уряду 2019 URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-uryadu-2019>
25. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. Звіт Уряду 2018 URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/zvit-uryadu-za-2018-rik>
26. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. №275-р. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text>
27. Постанова Верховної Ради України № 18, ст. 208 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України на 2016 рік URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19#n7>
28. Марчак Д. “Як забезпечити максимальне використання потенціалу програмно-цільового методу бюджетування в Україні” URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/04/Marchak-Darina-Diplom-mppg19.pdf>
29. IMF. Ukraine: Technical assistance report - Public Financial Management Overview, February 2016 URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Public-Financial-Management-Overview-4366>

References.

1. Babych, T. S. and Zhyber, T. V. (2011), *Makrofinansove biudzhetuвання* [Macrofinancial budgeting], KNEU, Kyiv, Ukraine, P. 311.
2. Zhyber, T.V. (2009), "Improving the budgeting process in Ukraine", *Finansy Ukrainy*, vol. 8, pp. 76-81.
3. Fedosov, V.M. (2004), *Biudzhetniy menedzhment: pidruchnyk* [Budget management: textbook], KNEU, Kyiv, Ukraine, P.864.
4. Fedosov, V. M. and Yurii, S. I. (2012), *Biudzhetna systema* [Budget system], Tsentr uchbov. literatury ; Ternopil: Ekon. dumka, Ukraine, P. 871.
5. Lovochkin, S. Babichenko, V. Bench, L. and others (2016), *Finanova infrastruktura Ukrainy: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku* [Financial infrastructure of Ukraine: state, problems and prospects of development], KNEU, Kyiv, Ukraine, P. 696.
6. Safonova, L.D. and Stepaniuk N.I. (2017), "Risks of budget financing in Ukraine: factors and ways to minimize", *Svit finansiv*, vol. 1(50), pp.82-90.
7. Stepura, M.M. and Kotina, H.M. (2014), "Macrofinancial planning and macrofinancial stabilization: theory and risks in Ukraine", *Rynok tsinnykh papieriv Ukrainy*, vol. 11-12, pp. 27-41.
8. Poteriyalo, I.Yu. (2015), "Foreign experience in applying the program-targeted budgeting method at the present stage in Ukraine", *Naukovo-informatsiyni visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho*.
9. Kachahina, L.V. (2013), "Budgeting as the most effective direction of financial management", *Visnyk Kryvorizkoho ekonomichnoho instytutu KNEU*, vol. 4(20), pp. 65–69.
10. Tataryn, N.B. (2018), "Budgeting in Ukraine: situation and prospects of development", *Hroshi. Finansy. Kredyt*, vol. 24, # 6/4, pp. 373-379
11. Lohvinov, P.V. (2016), "Program-targeted budgeting in the conditions of decentralization of public finances", Abstract of Ph.D. dissertation, available at: https://kneu.edu.ua/userfiles/d-26.006.04/2016/PBB_in_the_FD_11_01_17_222.PDF?fbclid=IwAR0v1GXjnkVDR7KpdlwE5A9oV8HHdnNYzYRah5d6529bnrM3eFVFWgTWDQw (Accessed 01 July 2020).
12. Kyrylenko, O. P. and Malyniak, B. S. (2007), *Teoriia i praktyka biudzhetnykh investytsiy* [Theory and practice of budget investments], Ekon. dumka, Ternopil, Ukraine, P. 288.
13. Kuspliak, H.I. (2016), "Introduction of the program-target method in Ukraine", *Actual problems of public administration*, vol. 3(67), pp. 73–82.
14. Holynska, O. V. (2017), “Basic approaches and categories of management evaluation of the effectiveness of budget programs”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3(58)..
15. Liutik, O.M. (2018), “Evaluating the effectiveness of budget programs”, *Mizhnarodnyy naukovyy zhurnal «Internauka»*, issue 11(51), vol. 2.
16. Ji Hyung Park “Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting?” (2018) *Journal Public Performance & Management Review* Volume 42, 2019 - Issue 2

17. Pieter Bleyena, Daniel Klimovskýb, Geert Bouckaerta and Christoph Reichardt “Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model” (PUBLIC MANAGEMENT REVIEW, 2016)
18. Ter Bogt, H. J., Van Helden, G. J., & Van Der Kolk, B. (2015). Challenging the NPM Ideas About Performance Management: Selectivity and Differentiation in Outcome-Oriented Performance Budgeting. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 287–315. doi:10.1111/faam.12058 (Accessed 01 July 2020).
19. OECD Best Practices for Performance Budgeting, November 2018
20. Shcherbyna, I. F. Zubenko, V. V. Holynska, O. V. and others (2012), *Planuvannia mistsevykh biudzhetyv na osnovi prohramno-tsilovoho metodu* [Planning of local budgets on the basis of the program-target method], 3rd ed., Nora-druk, Kyiv, Ukraine, P.100.
21. Ministry of Finance of Ukraine (2010), Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated 10.12.2010 № 1536 "About the performance of the budget program", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10> (Accessed 01 July 2020).
22. Ministry of Finance of Ukraine (2019), Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated April 8, 2019 № 145 "On approval of Amendments to the General Requirements for Determining the Performance Indicators of Budget Programs", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0444-19> (Accessed 01 July 2020).
23. State Treasury Service of Ukraine, available at: <http://www.treasury.gov.ua> (Accessed 01 July 2020).
24. Government portal. The only web portal of executive bodies. Government Report 2019, available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-uryadu-2019> (Accessed 01 July 2020).
25. Government portal. The only web portal of executive bodies. Government Report 2018, available at: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/zvit-uryadu-za-2018-rik> (Accessed 01 July 2020).
26. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the medium-term plan of priority actions of the Government until 2020 and the plan of priority actions of the Government for 2017", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> (Accessed 01 July 2020).
27. The Verkhovna Rada of Ukraine, Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine for 2016", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19#n7> (Accessed 01 July 2020).
28. Marchak, D. “How to ensure maximum use of the potential of the program-targeted budgeting method in Ukraine”, available at: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/04/Marchak-Darina-Diplom-mppg19.pdf> (Accessed 01 July 2020).
29. IMF. Ukraine: Technical assistance report - Public Financial Management Overview, February 2016, available at: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Public-Financial-Management-Overview-4366> (Accessed 01 July 2020).

Стаття надійшла до редакції 10.07.2020 р.