

Є. О. РОМАНЕНКО

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

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ. ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ

У теорії програмно-цільовий метод у сфері публічного бюджетування розглядається у сукупності з такими поняттями, як «бюджетний менеджмент», «бюджетування»¹.

Дослідники вказують на те, що концепція програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування допускає різні способи встановлення зв'язку між державними витратами і значущими для суспільства результатами. Програмно-цільовий метод у сфері публічного бюджетування може бути використаний для планування витрат як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і окремих отримувачів бюджетних ресурсів (міністерств, відомств, бюджетних установ, державних підприємств і т.д.). При цьому програмно-цільовий метод у сфері публічного бюджетування не обмежується тільки плануванням. Він охоплює весь бюджетний процес – від підготовки проекту бюджету до контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Використання програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування сприяє підвищенню обґрунтованості витрат і посиленню контролю за ефективністю виконання затверджених видатків².

Зокрема, у розвинених країнах за останні 50 років методи, технології та процедури бюджетного менеджменту зазнали швидких і суттєвих змін від традиційного бюджету, бюджету від результатів виконання, базового бюджетування, бюджетування «з нуля», бюджетування *sunset* до бюджету на основі цільових програм.

У зв'язку з цим останніми десятиліттями в західних країнах набули широкого поширення бюджетети, складені за допомогою реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування (у тому числі на середньо- й довгостроковий періоди), відомі також як бюджети пріоритетів. Вони призначені для реалізації загальнонаціональних стратегічних інтересів, відповідно до яких окремим відомствам, галузям, регіонам, програмам, проектам, грантам виділяються ліміти коштів. Західні економісти (Террі Діккі, К. Друрі, Альфред М. Кінг, Е. Майер, Б. Райан, А. Фалуді, Дж. Фостер, Д. Хан, Ч. Т. Хорнгрен, Джей К. Шим) дуже високо оцінюють практику застосування програмно-цільового методу у сфері бюджетування.

Основні принципи реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування вперше було сформульовано в 30-х рр. минулого століття в Сполучених Штатах Америки. Першими, хто на практиці застосував такий метод складання бюджету в 1950-х роках, були декілька місцевих адміністрацій у США. Найбільшою серед них була адміністрація міста Лос-Анджелес. Двома найважливішими перевагами цього підходу над постатейним бюджетом були:

1) встановлення відповідності між надходженнями та видатками, які тоді мали назву «результати», за допомогою використання вузького поняття «виконання» – тобто що і як було зроблено при використанні відповідних бюджетних ресурсів. Нині до цієї категорії відносять показники робочого навантаження, продукту тощо. Отже, можна прирівняти поняття «результати» до кінцевих показників продукту. Незважаючи на будь-які відмінності у термінології, найголовнішим залишається те, що цільовий бюджет привернув увагу до визначеного в часі навантаження на кожного працівника (показник робочого навантаження); переліку конкретних завдань (показник продукту), а також способу, у який це має бути зроблено (показник продуктивності);

2) реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування накладає відповідальність на виконавців бюджету, на відміну від постатейного методу його формування. Крім того, у програмно-цільовому методі закладено механізми для вимірювання цієї відповідальності, яка є більш ніж єдністю фіскальної політики та відповідності бухгалтерським стандартам, адже вона включає в себе вимірювання обсягів здійснених робіт, їх якості та досягнення цілей. Згідно з програмно-цільовим методом у сфері публічного бюджетування відповідальність включає в себе й позабюджетну роботу.

Також, на протипагу постатейному складанню бюджету, реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування дає змогу встановити логічний зв'язок між затратами та результатами (наприклад, шляхом створення цінових стандартів).

І хоча бюджет, складений за допомогою реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування важче розробити, підтримувати та аналізувати, ніж постатейний, він дає значно більше інформації для обговорення і прийняття зважених рішень.

Наступним кроком було запровадження програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування в загальнофедеральній бюджетній системі США. У 1950 р. було прийнято Федеральний Закон

Сполучених Штатів Америки «Про бюджет і процедури бюджетної звітності», яким встановлювалася вимога представляти в бюджеті не структуру витрат за видами витрат, а очікуваний результат від здійснення програм або виконання державних функцій.

Внаслідок зазначених законодавчих процесів на початку 1960-х рр. Департамент оборони США імплементував програмно-цільовий метод у сфері публічного бюджетування у систему управління бюджетними ресурсами, після чого Президент Л. Б. Джонсон задекларував запровадження такої практики в усіх установах державного управління.

Водночас зазначимо, що до початку ХХ ст. у правовій системі США взагалі не існувало нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес, а також функції та повноваження органу, що відповідає за підготовку проекту федерального бюджету. Тільки в 1921 р. був прийнятий Федеральний Закон «Про бюджет та звітність», яким було засновано Бюджетне бюро. Цю установу включено до структури Міністерства фінансів США, проте з моменту створення вона підпорядковувалася безпосередньо Президентові США. При Президенті Ф. Д. Рузвельті Бюджетне бюро увійшло до складу утвореного в 1939 р. Виконавчого управління Президента США, тобто остаточно перейшло в повне розпорядження Президента США.

Окрім того, положеннями Федерального Закону «Про бюджет та звітність» були визначені правові засади й основні напрями бюджетної реформи, а також за дорученням Конгресу США Президентові США стали представляти проект федерального бюджету, який мав повністю відображати державні пріоритети.

На даний час основними нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес у США, є Конституція США, Федеральний Закон «Про бюджет та звітність» (1921 р.), а також Федеральний Закон «Про контроль над бюджетом і заморожування фондів» (1974 р.)³.

Відповідно до Федерального Закону «Про контроль над бюджетом і заморожування фондів» було створено Бюджетне управління Конгресу США – структуру, аналогічну за своїм функціональним наповненням до Адміністративно-бюджетного управління при Президентові США (правонаступник Виконавчого управління Президента США у сфері бюджетної політики). Вказаний Закон визначив також 1 жовтня датою початку фінансового року затвердив календарний графік виконання процедур бюджетного процесу з урахуванням вимог, передбачених програмно-цільовим методом у сфері публічного бюджетування.

З 1 жовтня 1976 р. вказаний Закон набув чинності. За глибиною змін до бюджетного процесу він був названий «бюджетною реформою».

Також важливими законодавчими актами, які регулюють бюджетну систему США, зокрема закріплюють на нормативно-правовому рівні необхідність застосування програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування, стали Федеральний Закон «Про генеральних інспекторів» (1978 р.), регулюючий внутрішній аудит, необхідний для оцінки ефективності використання бюджетних коштів, а також Федеральний Закон «Про сумлінність федеральних менеджерів», який закріпив умови діяльності відповідних суб'єктів бюджетного процесу при виконанні ними своїх функцій.

Окремо слід сказати про Акт «Про обов'язкову відкриту звітність федеральних агентств (міністерств і відомств)» (1990 р.), який поклав оперативний контроль за виконанням федерального бюджету США виключно на виконавчу гілку влади.

Відповідно до зазначеного Акта, за результатами виконання федерального бюджету в розрізі відомчої розбивки на 20-й день по закінченню календарного місяця урядові установи публікують у пресі і передають в електронні засоби масової інформації звіт за минулий період про виконані ними витрати в контексті реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування.

Контроль, здійснюваний законодавчою владою, реалізується через Головне рахункове управління, що виконує перевірки за запитом депутатів, сенаторів, комітетів палат або палат в цілому щодо ефективності та цільової спрямованості використання бюджетних коштів.

Пріоритетом у проведеній контрольній діяльності є оцінка ефективності використання виділених коштів на урядові програми та здійснення вибіркового нагляду за діяльністю підрозділів згідно з вимогами застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування. Перевірка проводиться головними інспекторами федеральних органів виконавчої влади, які виконують оперативний контроль і аудит у підзвітних міністерствах і відомствах⁴.

Зазначимо, що в умовах фінансової кризи, яка зумовила необхідність у підвищенні ефективності бюджетних витрат і якості діяльності органів державної влади, реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування отримало новий імпульс до свого розвитку. Це простежується у діях, спрямованих на розширення інструментарію публічного бюджетування, орієнтованого на результат у бюджетній практиці США, а саме:

- у запровадженні чіткої системи оцінки бюджетних програм;
- в удосконаленні фінансового управління в державних організаціях;
- у розробці методик, що дають змогу інтегрувати плани й бюджети, ресурси і результати;
- у формуванні зрозумілої, об'єктивної та обґрунтованої інформації з метою підвищення ефективності прийняття управлінських рішень з урахуванням стратегічних пріоритетів (за допомогою формування системи індикаторів і в цілому збалансованої системи показників);
- у розвитку аналітичного інструментарію.

Необхідно звернути увагу на те, що подібна ситуація стосовно кризових явищ в економіці простежується і в Україні. Зокрема, наша держава за останні два роки увійшла у сумний список країн, де відбулася

найпотужніша девальвація національної валюти та відповідні інфляційні процеси. За таких умов питання підвищення економності та ефективності бюджетних витрат стає для України одним із пріоритетних.

Провідну роль у підготовці бюджету в США, побудованого за допомогою застосування програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування, відіграє саме вказане вище Адміністративно-бюджетне управління, створене у структурі Білого дому, керівник якого наділений статусом міністра і є членом Уряду.

Так, Адміністративно-бюджетне управління щорічно переглядає та вносить зміни у докладну інструкцію щодо підготовки, прийняття й виконання бюджету, у тому числі щодо складання стратегічного плану та щорічного плану роботи. Для збору та обробки даних при підготовці федерального бюджету Адміністративно-бюджетним управлінням створено й підтримується інформаційна система «МАХ» – база даних, що складається із звітів, які відображають різні складові бюджету та його додатків, що пов'язані між собою численними взаємними посиленнями для виявлення помилок і невідповідностей.

Суб'єкти бюджетного планування можуть вносити (змінювати) дані, пов'язані з їхньою діяльністю, використовуючи відповідну систему кодування.

Окрім того, з 2004 р. Адміністративно-бюджетним управлінням запроваджено процес систематичного аналізу всіх урядових програм із використанням механізму рейтингової оцінки програм (Program Assessment Rating Tool – «PART»). Рейтинг визначається на основі опитувального листа, який заповнюється агентствами. Застосування «PART» дало змогу виявити проблеми щодо оцінки результатів, проблеми достовірності розрахунків (граничних) витрат та їх впливу на результати (ефект вкладення додаткових ресурсів), проблеми обліку повних витрат на одиницю вироблених послуг.

Необхідно зазначити, що основні елементи й вимоги до організації системи складання та виконання федерального бюджету, сформованого за допомогою реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування, визначені у Федеральному Законі США від 1993 р. «Про оцінку результатів діяльності державних установ» – Government Performance Results Act (GPRA).

Зокрема, положеннями GPRA визначено наступні цілі у сфері державної політики бюджетних видатків:

- зміцнення довіри населення до урядових дій;
- удосконалення процедур вироблення програмних цілей, вимірювання соціальної та економічної ефективності реалізації програм, удосконалення звітності про їх виконання;
- підвищення соціальної ефективності програм та посилення відповідальності державних органів за результати їхнього здійснення;
- допомога керівникам федеральних міністерств у налагодженні роботи з урахуванням орієнтації на кінцевий результат;
- підвищення якості законодавчих рішень;
- удосконалення державного управління на федеральному рівні.

Також потрібно зазначити, що при впровадженні складання бюджету за допомогою застосування програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування у державних органах регіонального рівня простежуються відмінності між відомствами, що надають послуги, і відомствами, які виконують функції. Для кожного з вказаних типів відомств ставляться завдання використання своїх способів оцінки результативності та ефективності діяльності.

У сфері вдосконалення бюджетного планування формуються ініціативи стратегічного планування, використовуються пілотні проекти з показниками оцінки, розроблена окрема система визначення якості наданих бюджетних послуг, капітальні видатки плануються на шість років.

При цьому в науковій літературі підкреслюється, що велике практичне значення має використання у практиці складання бюджету за допомогою реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування сучасних інформаційних технологій, які дають змогу розв'язувати багато завдань на іншому якісному рівні, зокрема:

- зіставлення стратегічних і річних планів з бюджетом та його виконанням;
- забезпечення гарантованої якості і точності фінансових даних для прийняття управлінських рішень;
- забезпечення об'єктивної оцінки ефективності досягнення стратегічних цілей, представлення варіативності реалізації прогностичних сценаріїв і підготовки тимчасових прогнозів;
- запровадження системи безперервного планування на щомісячній, щотижневій і навіть щоденній основі;
- здійснення прив'язки майбутнього розподілу бюджету до досягнення певних цілей;
- взаємозв'язок мети у межах програм і бюджетних ресурсів, проведення оцінки бюджету на основі відповідних індикаторів;
- відстеження (моніторинг) досягнення цілей відповідно до заданих ключових показників ефективності⁵.

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

Зокрема, зазначені бюджетні установи можуть приймати рішення щодо перерозподілу бюджетних коштів у рамках однієї програми або з-поміж кількох програм певного типу.

Теоретично бюджет, розроблений за допомогою програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування, являє собою логічну групу видів діяльності (напрямів діяльності), що спрямовані на досягнення визначених цілей. Водночас у разі, коли бюджетна установа консолідує в одній бюджетній програмі (складовій бюджету) велику кількість напрямів діяльності, для законодавчого та виконавчого органу (вже не кажучи про громадськість) може бути досить складно оцінити результати виконання програми в цілому та її підпрограм.

Як можна побачити із досвіду Сполучених Штатів Америки, реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування показала свою ефективність у розрізі виконання державою своїх зобов'язань у різноманітних галузях.

Підсумовуючи, зазначимо, що реалізація програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування набуває особливої актуальності в період економічних криз, коли ефективне використання бюджетних коштів може слугувати потужним індикатором зростання економіки, а отже, підвищення рівня соціально-економічного розвитку держави.

¹ Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2 (11). – С. 34–48. – С. 35.

² Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России: отчет о НИР / Центр фискальной политики при поддержке Агентства Международного развития США. – М., 2002. – С. 48.

³ Крохина Ю. А. Правовое обеспечение бюджетного процесса в странах «Большой семерки» и России / Ю. А. Крохина // Финансовое право. – М., 2013. – № 1. – С. 1.

⁴ Бюджетный процесс в развитых странах / Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – М., 2003. – (Серия «Бюджетное, налоговое, финансовое законодательство») : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4546/15516>

⁵ Оприсок М. Д. Основні складові стратегічного менеджменту в регіональній системі підтримки підприємництва / М. Д. Оприсок // Теорія і практика стратегічного управління розвитком регіональних суспільних систем : зб. тез доповідей за матеріалами Всеукраїнської наук.-практ. конференції (м. Івано-Франківськ, 6–8 грудня 2007 р.). – Івано-Франківськ, 2007. – С. 68–71.

Резюме

Романенко Є. О. Правові аспекти реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування. Досвід Сполучених Штатів Америки.

У науковій статті досліджується зарубіжний досвід правового забезпечення реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування на прикладі Сполучених Штатів Америки.

Розглядаються основні етапи розвитку правового забезпечення реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування у Сполучених Штатах Америки із зазначенням основних нормативно-правових актів, прийнятих із цією метою.

За результатами дослідження доведено ефективність практичної реалізації програмно-цільового методу у сфері публічного бюджетування на прикладі зарубіжного досвіду, виявлено приклади практичних кроків правової регламентації даних процесів.

Ключові слова: правове забезпечення, зарубіжний досвід, програмно-цільовий метод, публічне бюджетування, бюджетні установи, Адміністративно-бюджетне управління.

Резюме

Романенко Е. А. Правовые аспекты реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования. Опыт Соединенных Штатов Америки.

В научной статье исследуется зарубежный опыт правового обеспечения реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования на примере Соединенных Штатов Америки.

Рассматриваются основные этапы развития правового обеспечения реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования в Соединенных Штатах Америки с указанием основных нормативно-правовых актов, принятых с этой целью.

По результатам исследования доказана эффективность практической реализации программно-целевого метода в сфере публичного бюджетирования на примере зарубежного опыта, выявлены примеры практических шагов правовой регламентации данных процессов.

Ключевые слова: правовое обеспечение, зарубежный опыт, программно-целевой метод, публичное бюджетирование, бюджетные учреждения, Административно-бюджетное управление.

Summary

Romanenko I. Legal aspects of the implementation of program-target method of public budgeting. Experience of the United States.

Considers main stages in the development of legal support of the implementation of program-target method of public budgeting in the United States with an indication of basic legal acts adopted for this purpose.

By results of research it was proved the effectiveness of the practical implementation of program-target method of public budgeting in the example of foreign experience, identified examples of practical measures of a legal regulation of these processes.

Key words: legal support, foreign experience, program-target method, public budgeting, budgetary institutions, Office of Management and Budget.