



УДК 347.73

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ДЛЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Евгений РОМАНЕНКО,

аспирант

Института государства и права имени В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

### АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование правовых основ применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине. Отмечается, что одним из главных аспектов публичной финансовой деятельности является публичный финансовый контроль, поскольку именно его эффективная реализация напрямую влияет на стабильность финансовой системы Украины. При этом программно-целевой метод оказался на практике одним из наиболее эффективных методов для функционирования сферы публичных финансов и поэтому его использование получило распространение в развитых странах. Приводится анализ характеристик программно-целевого метода как правового инструмента эффективной реализации соответствующих задач. Осуществляется анализ юридической литературы, касающейся вопросов применения программно-целевого метода для бюджетного планирования. Приводится правовая характеристика основных нормативно-правовых актов по вопросам применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.

**Ключевые слова:** финансовое право, финансовый контроль, программно-целевой метод, бюджетное планирование, бюджетная программа.

## THEORETICAL-LEGAL BASES OF APPLICATION OF THE PROGRAM-TARGET METHOD FOR BUDGETARY PLANNING IN UKRAINE

Evgeniy ROMANENKO,

Postgraduate Student of the Institute of State and Law of V. M. Koretsky  
of the National Academy of Sciences of Ukraine

### SUMMARY

The article carries out a theoretical study of the legal framework for the application of the program-target method for budget planning in Ukraine. It is noted that one of the main aspects of public financial activity is public financial control, since its effective implementation that directly affects the stability of the financial system of Ukraine. At the same time, the program-targeted method turned out to be in practice one of the most effective methods for the functioning of the public finance sphere, and therefore its use has become widespread in developed countries. It is given an analysis of the characteristics of the program-target method as a legal instrument for efficient implementation of the relevant tasks. It is carried out an analysis of legal literature on the issues of application of the program-target method in budgetary planning. It is induced the legal description of the main legal acts on the use of program-target method for budgetary planning in Ukraine.

**Key words:** financial law, financial control, program-target method, budgetary planning, budget program.

**Постановка проблемы.** Статья рассматривает теоретико-правовое обоснование обеспечения применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.

**Актуальность темы исследования** подтверждается объективно происходящими масштабными изменениями законодательства Украины, в том числе в бюджетной сфере, а также необходимостью комплексного закрепления применения программно-целевого метода в бюджетной сфере на нормативно-правовом уровне.

**Состояние исследования.** Научный анализ ряда актуальных вопросов по теоретико-правовому обоснованию обеспечения применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине

отображен в работах украинских учёных-юристов, в частности Л.К. Вороновой, А.И. Деревчука, А.С. Матненко, А.П. Орлюк, Н.Ю. Пришвы, А.В. Солдатенко, А.Г. Чубенко и других.

**Целью и задачей статьи** является исследование теоретико-правовых основ применения программно-целевого метода для бюджетного планирования в Украине.

**Изложение основного материала.** Характерным признаком практически каждого из этапов становления государственности является деятельность, направленная на совершенствование порядка формирования и использования бюджетных ресурсов.

Своё активное развитие она приобрела в середине XX века, когда в западных странах распространились капита-

листические отношения, происходили рост деловой активности, развитие промышленности и тому подобное.

В этом контексте В.П. Нагребельный в своих работах [1] отмечает: «Потребность трансформации системы государственного управления и государственного регулирования в Украине обусловлена прежде всего необходимостью преодоления кризисных явлений в социально-экономической сфере и реформирования общественных отношений в этой сфере. В общем виде эту проблему можно сформулировать следующим образом: осуществление задекларированных Президентом и правительством Украины экономических и социальных реформ невозможно без эффективной и качественной системы государственного управления» [1].



В последние десятилетия в развитых странах учёные, учитывая комплекс современных процессов, происходящих в экономической, социальной, культурной, научно-технической и других сферах общества, сконцентрированы на разработке теоретических и практических основ правового регулирования процессов эффективного аккумулирования, перераспределения и расходования бюджетных средств.

В этом контексте необходимо отметить, что основополагающей категорией финансового права является финансовая система, к составляющим которой относятся бюджетная система, кредитная система, обязательное государственное страхование, а также финансовая деятельность предприятий, учреждений и организаций [2].

Также базовой категорией финансового права является публичная финансовая деятельность, которая охватывает финансовые процессы в государстве и органах местного самоуправления и включает в себя формирование, распределение и использование средств публичных фондов, а также контроль за этими процессами с целью обеспечения эффективной реализации государством и местным самоуправлением своих функций [2].

В свою очередь одним из главных аспектов финансовой системы в целом и публичной финансовой деятельности в частности является публичный финансовый контроль, поскольку именно его эффективная реализация напрямую влияет на стабильность финансовой системы Украины. Особенностью публичного финансового контроля является его направленность на предотвращение, выявление и пресечение правонарушений в сфере публичных финансов с целью сохранения бюджетных средств [2].

При этом программно-целевой метод оказался на практике одним из наиболее эффективных методов для обеспечения функционирования сферы публичных финансов и поэтому его использование получило распространение в развитых странах.

Актуальность дальнейшего исследования внедрения программно-целевого метода в бюджетной сфере логично вытекает из изменений национального законодательства в сфере

регулирования бюджетных отношений, в частности принятие Бюджетного кодекса Украины от 8 июля 2010 года, а также из усиления процессов децентрализации, современного состояния военно-политической ситуации в стране, объективных проблем наполнения и рационального использования бюджетных ресурсов.

Одно из весомых преимуществ программно-целевого метода заключается в возможности не только контролировать и анализировать развитие событий (ситуации), но и обеспечивать эффективное положительное влияние на них (на неё).

Этот метод фокусирует внимание не на самом процессе его реализации, а на обеспечении достижения конкретных целей, предусмотренных соответствующей бюджетной программой.

Исходя из приведённого выше, ключевым элементом программно-целевого метода является программа, включающая комплекс мероприятий, необходимых для реализации стратегии, определённой её разработчиками.

Таким образом, программно-целевой метод обеспечивает возможность органического сочетания, с одной стороны, планирования (программирования) с целью достижения определённых конечных целей, а с другой – непосредственного влияния на экономические показатели путём эффективной корректировки в ходе реализации соответствующей бюджетной программы.

Программно-целевой метод нашёл внедрение во многих развитых странах как эффективный метод государственного регулирования экономики, при этом, исходя из приоритетных целей её развития, предполагается разработка соответствующего плана с последующим поиском и определением оптимальных путей и средств по их достижению и ресурсному обеспечению последних.

Исследователями высказывается мнение о направленности сути программно-целевого метода на определение основных целей социального, экономического и научно-технического развития государства и общества и разработку комплекса рациональных мер по их достижению в конкретном временном периоде в условиях сбалансированного обеспечения необходимыми

ресурсами и эффективного развития производства [3].

В то же время, по моему мнению, сущность программно-целевого метода является комплексным явлением высшего порядка и предусматривает взаимосвязь не только мероприятий по достижению целей, но и самих целей, конечным результатом чего, учитывая соответствующие перспективные расчёты, должно быть гармоничное комплексное развитие государства в актуальных временных рамках.

Программно-целевой метод может использоваться для решения проблемных вопросов как на микроэкономическом уровне, например, в отношении отдельной организации, так и на макроэкономическом уровне, в частности относительно экономики страны в целом. Однако сдерживающим фактором его широкого внедрения становятся те недостатки в программно-целевом планировании, которые связаны с недостаточностью научной базы правового регулирования его применения.

Остановимся подробнее на вопросе применения программно-целевого метода в сфере бюджетной деятельности.

В связи с этим обратим внимание на терминологию, которая используется. Программно-целевой метод включает в себя понятия «программа» и «цель». Первое из них («программа») имеет более общее значение, выступает в роли особого регулятора общественных отношений. А второе из них («цель») выделяет обязательность этой компоненты как элемента метода, суть применения которого в конечном итоге заключается в обеспечении достижения конкретных задач. Термин «программа» имеет греческое происхождение (*programma*), им обозначается краткое изложение того, что запланировано выполнить, например, составление и организацию деятельности одного или нескольких субъектов с использованием утверждённого набора действий, которые должны быть ими выполнены [4].

В отличие от многих традиционных подходов по совершенствованию системы организации бюджетного процесса, применение именно программно-целевого метода позволяет кардинально улучшить концептуальные



подходы к управлению государственными расходами, в частности, оптимизировав суть соответствующих стадий бюджетного процесса [3].

Комплексную характеристику указанного выше термина наглядно демонстрирует определение, приведённое Ф.С. Мошером: «Для юриста и политолога программно-целевое бюджетирование означает представление и анализ бюджетных заявок в такой форме, которая обеспечивает наиболее эффективный выбор. Для чиновника это понятие означает, кроме вышеназванного, большую гибкость и свободу манёвра, а также большую личную ответственность и требовательность к подчинённым. Для министерств и ведомств оно может означать большую самостоятельность, гибкость в принятии решений и ответственность за использование выделенных им фондов. Для бухгалтера программно-целевое бюджетирование ассоциируется с учётом относительно начисления, распределения счетов с текущих и капитальных операций и обособленным учётом оборотных средств, использованием других специфических технологий учёта» [5].

Обобщённую картину реализации программно-целевого метода в бюджетной сфере можно описать как систему бюджетного планирования, при которой произведённые расходы бюджетных средств напрямую связаны с ожидаемыми от этого социальным и экономическим эффектами.

Причём внедрение программно-целевого метода в бюджетной сфере влияет на все этапы бюджетного процесса. Приведённое выше объясняет применение программно-целевого метода, в частности, для обеспечения эффективных аккумуляции, перераспределения, расходования бюджетных средств, а также обеспечения соответствующего контроля.

Концепция реализации программно-целевого метода в бюджетной сфере предусматривает его открытость, множество вариантов задействованных элементов и подходов к определению связи между государственными расходами и обусловленными ими знаковыми для общества результатами.

Для сравнения отметим, что в странах с централизованной системой управления экономикой практиковался затратный подход к составле-

нию и использованию бюджета (input budgeting). При таком подходе сравнительно слабой кажется связь между использованными ресурсами и обусловленными этим результатами, в частности деятельности государственных учреждений, из-за ориентации бюджетного финансирования преимущественно на имеющиеся ресурсы [6].

В связи с этим краткого описания заслуживают этапы формирования в Украине подходов к бюджетированию в целом и первые шаги по использованию программно-целевого метода, в частности.

1) на 1917–1930 годы приходится становление советской правовой системы, принятие конституций советских республик, Временного положения о местных финансах, начало коллективизации, переход к субвенционным системам;

2) на 1930–1938 годы приходится индустриализация, завершение коллективизации, налоговая реформа, сужение финансовых полномочий местных органов власти, организационное оформление сельских бюджетов, начало функционирования системы бюджетов по принципу «от высшего административно-управленческого уровня к низшему»;

3) на 1938–1945 годы приходится Вторая мировая война, введение системы единого государственного бюджета с включением в него местных бюджетов, вынужденное сокращение количества местных бюджетов и их доходов;

4) на 1945–1960 годы приходится послевоенное восстановление страны, принятие закона о бюджетных правах СССР и союзных республик, изменения в объёмах местных бюджетов;

5) на 1960–1985 годы приходится принятие закона о бюджетных правах УССР, реформа цен, повышение необлагаемого минимума зарплаты, отмена ряда неприбыльных налогов, реформирование самообложения сельского населения;

6) на 1985–1991 годы приходится период перестройки, принятие Европейской хартии о местном самоуправлении, распад СССР и образование независимой Украины, начало формирования внутреннего (национального) права.

Начиная с 2000-х годов в современной Украине активно формируется законодательная база для внедрения программно-целевого метода при составлении и исполнении местных бюджет-

тов, что нашло отражение, в частности, в «Концепции реформирования местных бюджетов», утверждённой распоряжением Кабинета Министров Украины от 23 мая 2007 № 308-р, а также в Декларации целей и задач бюджета на 2011 год, утверждённой постановлением Кабинета Министров Украины от 19 апреля 2010 № 315.

Кроме того, Верховная Рада Украины в Законе Украины от 28 декабря 2014 года № 79 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно реформы межбюджетных отношений» определила следующую норму: «Установить, что программно-целевой метод в бюджетном процессе на уровне местных бюджетов, которые имеют взаимоотношения с государственным бюджетом, применяется, начиная с этапа составления проектов местных бюджетов на 2017 год» [7].

Таким образом, если ранее порядок формирования и последующей реализации каждого местного бюджета зависел от принятого органами местной власти решения о применении программно-целевого метода как основного метода бюджетирования, то уже с 2016 года составление бюджетных запросов на 2017 год и формирование местных бюджетов 2017 года, а с 1 января 2017 года также и реализация последних должны происходить только с применением программно-целевого метода в бюджетной сфере в случае имеющихся взаимоотношений местного бюджета с государственным. При этом согласно Бюджетному кодексу Украины взаимоотношения с государственным бюджетом имеют бюджеты областей, городов областного значения, районов и объединённых территориальных общин, создание которых происходит в соответствии с законом и перспективным планом их формирования.

Позиция Министерства финансов Украины по обсуждаемому выше вопросу ранее проявилась в утверждении 2 декабря 2014 года приказа № 1194 «О внесении изменений в основные подходы по внедрению программно-целевого метода составления и выполнения местных бюджетов», которым предусматривается по решению соответствующего местного совета полномасштабное применение программно-целевого метода в бюджетной сфере на уровне местных бюджетов начиная с 2015 года [8].



Таким образом, с 2015 года формирование и реализация местных бюджетов с применением программно-целевого метода уже не считаются экспериментом, а стали основным инструментом бюджетного процесса, однако только там, где органами местной власти принималось соответствующее решение, предусмотренное Бюджетным кодексом Украины [8].

В дополнение к вышесказанному необходимо отметить, что новая типичная программная классификация расходов местных бюджетов всех уровней и структура кодирования программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов были утверждены Приказом Министерства финансов Украины от 2 декабря 2014 № 1195 «Об утверждении Структуры кодирования программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов и Типовой программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов / Временной классификации расходов и кредитования для бюджетов местного самоуправления, которые не применяют программно-целевой метод» [9]. Также в соответствии с ним утратил силу Приказ Министерства финансов Украины от 14 февраля 2011 № 97 «Об утверждении Структуры кода программной классификации расходов и кредитования местных бюджетов и Кодификатора бюджетных программ местных бюджетов».

С 2017 года упомянутая выше классификация по приказу Министерства финансов Украины от 2 декабря 2014 № 1195 приобрела обязательный характер для всех местных бюджетов. А раньше те местные бюджеты, к формированию и реализации которых программно-целевой метод в бюджетной сфере не применялся, опирались на временную классификацию расходов и кредитования, утвержденную Приказом Министерства финансов Украины от 14 января 2011 № 11 «О бюджетной классификации» [10].

**Выводы.** Таким образом, учитывая изложенное, автор статьи приходит к выводу о том, что переход от планирования затрат финансов по видам затрат на планирование социально-экономической эффективности деятельности получателей бюджета по программно-целевому методу как при подготовке бюджета, так и при дальнейшей его реа-

лизации по своей сути является переходом от системы сметного финансирования к системе государственных заказов с распространением последней не только для конечных получателей бюджета, но и для ведомств-распорядителей бюджетных средств со значительным повышением эффективности использования средств и уровня соответствующего контроля.

При этом программно-целевой метод позволяет решать не только стратегические проблемы экономического развития государства, но и конкретные задачи, в частности эффективно влиять на социально-экономическое развитие отдельных территориальных единиц, что особенно актуально в условиях децентрализации, на размещение предприятий определенных отраслей экономики, на миграционные потоки, на решение острых экологических проблем, в том числе вызванных чрезвычайными ситуациями и тому подобное. С этой целью актуальным является вопрос дальнейшей полномасштабной имплементации в национальное законодательство Украины применения программно-целевого метода для бюджетного планирования.

#### Список использованной литературы:

1. Нагребельний В.П. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 133–140.
2. Дмитренко Е.С. Понятійно-категоріальний апарат фінансового права: проблеми визначення. *Право та державне управління*. 2015. № 2 (19). С. 19–22.
3. Прогнозирование и планирование экономики : учебник / Г.А. Кандаурова и др.; под общ. ред. Г.А. Кандауровой, В.И. Борисевича. Минск : Современная школа, 2005. 476 с.
4. Матненко А.С. Програмно-целевой метод бюджетной деятельности: правовая характеристика. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2009. № 7 (145). *Право*. Вып. 18. С. 34–37.
5. Фінансування центральних органів виконавчої влади із використанням програмно-цілового методу (на матеріалах Міністерства внутрішніх

справ та Міністерства надзвичайних ситуацій України) : монографія / А.Г. Чубенко, Д.М. Павлов, О.І. Деревчук. Київ : ТОВ «Три К», 2011. 197 с.

6. Бутаков Д.Д. Реформирование бюджетных систем: опыт Восточной Европы. *Финансы*. 2000. № 9. С. 53–56.

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

8. Про внесення змін до Основних підходів до запровадження програмно-цілового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 02 грудня 2014 р. № 1194. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України*. URL: [http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art\\_id=409726&cat\\_id=355989](http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=409726&cat_id=355989).

9. Про затвердження Структури кодуювання 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-цілового методу : Наказ Міністерства фінансів України від 02 грудня 2014 р. № 1195. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України*. URL: [http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art\\_id=409680&cat\\_id=355989](http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=409680&cat_id=355989).

10. 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>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Романенко Евгений Александрович** – аспирант Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Romanenko Evgeniy Aleksandrovich** – Postgraduate Student of the Institute of State and Law of V. M. Koretsky of the National Academy of Sciences of Ukraine

[eugenromanenko01@gmail.com](mailto:eugenromanenko01@gmail.com)