



ЕКОНОМІЧНІ ГОРИЗОНТИ

Homepage: <http://eh.udpu.edu.ua>

ISSN 2522-9273 (print)
ISSN 2616-5236 (online)

Economies' Horizons, No.
2(17), pp. 58-73.

DOI: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.2\(17\).2021.253023](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(17).2021.253023)

UDC: 336.132:336.131:336.61

JEL: E60, H11, H50, H83

Institutional aspect of using targeted programs in macro-level budgeting

Tetiana Zhyber¹, Associate Professor
Tetiana Solopenko², postgraduate

Abstract. The *purpose* of the publication is to determine the features of institutional changes in macro-level budgeting during the state target programs and budget programs implementation in Ukraine. Institutional roles and institutional incentives had analyzed and systematized as elements of the institutional environment during the initiation, approval and using of state target programs. It is established that in addition to formal responsibilities, contracting authority, executors and bodies responsible for approving state target programs may be subject to informal institutional trends that arise because of the legislation implementation. *Research methods.* The method of analysis, generalization, synthesis, system approach, comparison method, statistical methods and graphical methods are applied. The *results* show the connection between the use of the state target program and the budget program which was introduced later in the budget process with the state budget funds involving. The implementation of state target programs depends on their funding from the state budget, but the budget program has taken over the leading institutional status for actual budget expenditures approving, so the implementation of the state target program depends on its consideration in the current budget program. The systematization of the stages content of the state target programs implementation in accordance with the law on state target programs was proposed; the comparison of the previous sequence and subsequent changes of subject's institutional roles activities during the program-target method in the budget process was showed. Concerning institutional incentives of the executor on an example of realization of the state target programs generalization was made. The trend in the number of state target

¹ Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman; Associate Professor of Finance; ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4557-023X>; e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua

² Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman; postgraduate; ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4662-6936>; e-mail: tanya060194@ukr.net

programs since the adoption of the related law confirms the impact of increasing responsibility for the results of the state target programs implementation due to their publicity. *Practical meaning.* Currently, the state budget fund manager uses three tools to achieve the goals: the state target program, the budget program and the state policy goals. Continued use of state targeted programs in budgeting creates additional institutional conditions for their executors. *Prospects for further research.* It is necessary to consider the modern institutional environment of the budget funds managers - the executor of target programs in order to identify formal and informal rules and, if necessary, to identify excessive use of financial and management tools to achieve goals with the budget funding.

Keywords: Program-target method, budgeting, public finances, institutions, budget expenditures, target programs

Інституційний аспект використання цільових програм у бюджетуванні макрорівня

Тетяна Василівна Жибер¹, к.е.н., доцент
Тетяна Василівна Солопенко², аспірант

Анотація. *Мета* дослідження полягає у визначенні особливостей інституційних змін у бюджетуванні макрорівня упродовж імплементації державних цільових програм та бюджетних програм в Україні. Проведені аналіз та систематизація таких елементів інституційного середовища як інституційні ролі та інституційні стимули при ініціації, затвердженні та використанні державних цільових програм. Встановлено, що поряд із формальними обов'язками замовники, виконавці та відповідальні за затвердження державних цільових програм можуть підпорядковуватися неформальним інституційним тенденціям, які виникають унаслідок імплементації законодавства. *Методи дослідження.* Застосовано метод аналізу, узагальнення, синтезу, системний підхід, метод порівняння, статистичні методи та графічні методи. У *результатах* показаний зв'язок використання державної цільової програми та пізніше запровадженої у бюджетний процес бюджетної програми під час використання бюджетних коштів з державного бюджету. Імплементація державних цільових програм залежить від їхнього фінансування з державного бюджету, але бюджетна програма перебрала на себе провідний інституційний статус для здійснення видатків бюджету, тому реалізація

¹ ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»; доцент кафедри фінансів; ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4557-023X>; e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua

² ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»; аспірант факультету фінансів; ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4662-6936>; e-mail: tanya060194@ukr.net

державної цільової програми залежить від її врахування у складі поточної бюджетної програми. Наведена систематизація змісту етапів імплементації державної цільової програми згідно із законом про державні цільові програми, виконане порівняння попередньої послідовності та наступних змін інституційних ролей упродовж використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Зроблене узагальнення щодо інституційних стимулів виконавця на прикладі реалізації державних цільових програм. Тенденція кількості державних цільових програм з моменту прийняття закону підтверджує вплив підвищення відповідальності за результати виконання державних цільових програм унаслідок їхньої публічності. *Практичне значення.* Наразі розпорядник бюджетних коштів державного бюджету для досягнення цілей використовує три інструменти: державну цільову програму, бюджетну програму та цілі державної політики. Продовження використання державних цільових програм у бюджетуванні створює додаткові інституційні умови для їхніх виконавців. *Перспективи подальших досліджень.* Слід розглянути сучасне інституційне середовище розпорядника коштів – виконавця цільових програм з метою виявлення формальних та неформальних правил і за необхідності виявити надлишкове використання фінансово-управлінських інструментів досягнення цілей за бюджетні кошти.

Ключові слова: Програмно-цільовий метод, бюджетування, публічні фінанси, інституції, бюджетні видатки, цільові програми

Вступ. Порівняно із класичним розумінням інститутів у працях економістів минулого століття, які оперували теоріями взаємодії таких глобальних економічних утворень як ринок, державний та корпоративний сектори, суспільний устрій, завдання сучасних досліджень більше зосереджені на практичних наслідках функціонування інституцій. Вітчизняні і закордонні публікації щодо інституціоналізму виконують завдання досліджень через аналіз даних і документів за напрямками діяльності з метою виокремити специфічні для цих напрямків формальні і, рідше, неформальні

інституційні правила. Виходячи з формування суб'єктами діяльності саме формальних та неформальних інституційних традицій їхнє вивчення приводить до більш точного розуміння наслідків такої діяльності. У даному дослідженні використовуємо як основну теорію неоінституціоналізму Д. Норта та ін., згідно із якою у взаємодії інститутів можуть формуватися провідні та залежні інституції, які в свою чергу користуються формальними та неформальними правилами. За неоінституційною теорією важливими чинниками поведінки у рамках інституцій (чи то вони є організаціями,

чи позаорганізаційними утвореннями) є прагнення до максимізації власної корисності (отримання максимального прибутку/вигод у будь-якому прояві) і опортуністична поведінка під впливом цього прагнення. Додатково опортуністична поведінка у межах інституцій тих організацій, які вимушені здійснювати свою діяльність під впливом нав'язаних правил, виокремлення агентів та принципалів, здатна змінювати самі інститути і їхні правила у динаміці. Правильна методика виокремлення інститутів, правил та системи їхньої взаємодії уможливорює побудову динаміки розвитку діяльності обраної інституційної системи, яка покаже протиріччя чи синергетичний ефект у взаємодії чинних інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У публікації Sokil O.G. (2017) хронологічно і достатньо детально показано розвиток інституціоналізму та інституціональної теорії. Автор підкреслює поділ інститутів на уособлені конкретною організацією та такі, які сформовані і діють без прив'язки до певної конкретної організації. Публікації щодо застосування теорії інституціоналізму на прикладі України виконували Т. Паєнтко, В. Опарін, О. Рожко, Ю. Коваленко та ін. У нещодавній публікації Rozhko O.D. et al (2020) досліджено методику визначення умов трансформування та обліку інформації щодо цільових програм у складі

бюджетів.

Відмінності між інститутом як теоретичним поняттям, сформованим унаслідок економічних законів, та інституцією як здатним до змін чинним уособленням інституту у конкретний момент часу, які показали М. Кармазіна та О. Шубована, продовжені публікацією Strizhak, O.O. (2016). Моделюванням впливу на діяльність інституцій реформ та зміни офіційних правил займається Saad, A. F. (2021), його публікація підкреслює залежність результатів діяльності економічних агентів мікрорівня від інституційної спроможності держави. Унаслідок цього, доводять Chang, P. L., & Chen, Y. (2021), міжнародні корпорації роблять інвестиції, пов'язані із діяльністю власних фірм у країнах із слабшими інституціями на підтримку потрібного їм державного інституціоналізму.

Ricks, J. I., & Doner, R. F. (2021) підкреслюють важливість для розвитку держав їхньої інституційної спроможності та пропонують інструмент оцінки такої спроможності, а відповідно і перспектив розвитку держави у глобальному світі. Avellán, L. et al (2020) провели дослідження впливу на фіскальну ефективність країн рівня розвитку інститутів і інституційних ролей їхніх суб'єктів, які мали кращі або гірші інституційні стимули. З точки зору інституційного оформлення і подальшої ефективності цікавою є робота Mo, D. et al (2020), які порівняли реалізацію програми комп'ютерної допомоги для школярів

сільської місцевості Китаю в умовах імплементації програми трьома інституціями – державним агентством, громадською організацією та шляхом безпосереднього контролю. Державне організаційне забезпечення програми взагалі не вплинуло на успішність учнів, оскільки чиновники центрального рівня не впливали на виконання програми особисто, на противагу самим школам та громадським активістам. Romanuyk, V. et al (2020) запропонували математичну модель оптимізації фінансування цільової програми на прикладі української інституції ліквідації надзвичайних ситуацій, сформулювавши сітьовий граф комплексу реалізації програми з вузловими елементами, критерії яких можна виміряти прорахувати та оцінити. Ці та інші публікації щодо інституціоналізації діяльності за окремі роки, зокрема у реалізації програм, вирізняються доказовою базою і моделюванням діяльності інституцій та її наслідків.

Методи дослідження.

Застосовано метод аналізу, узагальнення, синтезу, системний підхід, метод порівняння, статистичні методи та графічні методи.

Формулювання цілей

дослідження. Метою дослідження є визначення особливостей інституційних змін у бюджетуванні при імплементації цільових програм в Україні. Для досягнення мети проведені аналіз та систематизація

інституційних ролей учасників імплементації цільових програм після запровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес.

Виклад основних результатів та їхнє обґрунтування. Українське фундаментальне наукове визначення інституціоналізації на прикладі здобутків науки зосереджене на застосуванні офіційних законів і правил, які повинні слугувати «задоволенню деякої суспільної потреби» Stelmakh, S.P. (2005). Слабким місцем такого трактування інституціоналізації вважаємо обернену тотожність змісту офіційно визнаного закону чи підзаконного правила задоволенню суспільної потреби, без подальшого поглибленого моніторингу та аналізу формальних і неформальних інтересів його виконавців. Під інституційними ролями виконавців розуміємо сценарії для їхньої діяльності у межах правил інституції, а під інституційними стимулами – формальні і неформальні стимули у рамках інституційних правил (з огляду на публікацію Avellán, L. et al (2020)).

Затвердження державної цільової програми стало частиною формальної інституціоналізації бюджетування. Програма імплемтується як один з нормативних документів, закон чи постанова КМУ, тому після офіційного затвердження є підставою для запиту бюджетних коштів її виконавцем, а офіційна інституційна роль цільової програми гарантує її беззаперечну

необхідність. У публікації зосередимося на особливостях виконання програм за кошти державного бюджету, оскільки місцеві бюджети запровадили програмно-цільовий метод пізніше, і у законі 2004 року не були виокремлені цільові програми місцевого самоврядування.

Практика інституціоналізації цільових програм на державному рівні дозволила нам виокремити два питання щодо їхнього використання в Україні:

1. Чи передбачені інституційні стимули для виконавця цільової програми у її завершенні та вирішенні завдань програми у напрямку сформульованої суспільної проблеми?

2. Чи передбачають формальні інституційні правила розмежування інституційних ролей, повноважень та відповідальності при

виконанні цільових програм, у тому числі за кошти бюджетів, у складі бюджетних програм?

Чинним Законом України «Про державні цільові програми» 2004 року із змінами від 17 вересня 2020 року (у статті 5) на момент написання цієї публікації визначено основні стадії розроблення і виконання державної цільової програми. Згрупуємо їх на рис 1, де укрупнено показана реалізація передбачених Законом 10-ти стадій розроблення та виконання державної цільової програми. З них не менш ніж 6 стадій передбачають підготовку: розробку концепції програми з її обов'язковим громадським обговоренням, схвалення концепції та розробку проекту програми з прийняттям рішення щодо її державного замовника.



Рис.

1. Ініціювання, затвердження та виконання державної цільової

програми згідно із Законом «Про державні цільові програми».

На стадії ініціювання програми, згідно із Законом, її замовник та виконавець ще не визначені, а отже фінансове забезпечення розробки Концепції державної цільової програми, організація її громадського обговорення та внесення правок, схвалення концепції, розробка проекту програми, екологічна та державна експертиза повинні були фінансуватися у кошторисі/призначеннях бюджетної установи, а згодом і у бюджетній програмі мережі розпорядника. Це розпорядник бюджетних коштів міг виступати ініціатором державних цільових програм, але не обов'язково їхнім замовником та виконавцем.

Відсутність чіткого алгоритму щодо організації фінансування перших шести стадій розробки державної програми, на нашу думку, породжує інтерес замовника і виконавця програми до перших стадій її розробки, а надалі практично гарантує ініціатору цільової програми обирання замовника, а отже повноваження вимагати кошти з бюджетів та планування позабюджетних джерел фінансових ресурсів у документах, які замовники і виконавці позабюджетної державної цільової програми складають самі.

Таким чином роль громадського обговорення, як і правок концепції та складання проекту програми із конкурсним вибором виконавця завдань і заходів програми, Законом зводилася до ендогенно організованих

замовником та виконавцем програми – державні цільові програми по суті перетворилися на бюджетний запит, але з вимогою бюджетного фінансування багаторічної програми на рік. Жодна із відомих нам державних цільових програм, яка згадана у публічному просторі чи з публічною інформацією, не передбачалася без залучення коштів бюджету.

На прикладі структури і змісту «Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004 — 2010 роки», затвердженої Постановою КМУ від 2 жовтня 2003 р. №1546, покажемо розвиток інституційних правил на початку дії Закону «Про державні цільові програми» до використання бюджетних програм та після запровадження у бюджетний процес бюджетних програм.

Згадана Програма мала основну частину із наголосом на важливості поставленої у назві програми проблеми. Далі сформульовані у програмі мета та основні завдання на б років виглядають як побажання і схарактеризовані такими дієсловами у наказовій формі як «оптимізувати», «створити», «визначити і здійснити заходи» тощо. Результати програми сформульовані як «розширення», «розвиток», «поліпшення», «здійснення державної підтримки» та найбільш конкретизований – «виконання статті 10 Конституції України». Програма за первинним

планом мала фінансуватися за кошти державного бюджету(84,4%) та інші кошти, не заборонені законодавством (15,6%), а отже її виконання розбивалося на річні бюджетні періоди. Програма мала національний рівень, тому що виконавцями мали бути органи влади як центрального, так і місцевого рівня. Організація фінансування при цьому передбачала бюджетні призначення, які мали знаходити відображення у кошторисах бюджетних установ щороку – у 2003 році головним документом для видатків з бюджету за державною цільовою програмою був кошторис.

Ініціатором та контролером за ходом виконання програми виступив Кабінет Міністрів України, організація була покладена на МОНУ, виконавцями зазначені «Центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук, Академія педагогічних наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації» (цитата з програми).

Станом на 2002 рік 54,4% українців користувалися українською мовою як рідною Khmelko, V. (2004)., на 2011 рік цей показник впав нижче 53,8% згідно з даними опитувань Pronicheva, O. (2012). Показники використання мови у побуті у звіті про виконання державної цільової програми не відображені, хоча зазначено про поганий рівень використання її у побуті. Підсумком

програми стало затвердження Указом Президента «Концепції державної мовної політики» Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine (2011), на яку були передбачені, але чомусь не витрачені гроші програми. Тобто Концепцію розробили у рамках Програми і без належного фінансування, згідно із Звітом про виконання програми. Такий результат, на нашу думку, важко оцінити об'єктивно як кінцевий для мети розвитку і функціонування української мови. Фактично за даними звіту з бюджету було витрачено на фінансування програми 54,6%, решта – з інших джерел. Сума витрат з бюджету у 1,92 рази перевищила заплановані, і замість підпрограми «Розроблення та забезпечення виконання міжвідомчої науково-технічної програми “Інформація. Мова. Інтелект”» була профінансована методична робота у освітніх закладах, підвищення кваліфікації чиновників та освітян, розробка і друк навчальної літератури. З 40 пунктів програми на різному рівні фінансувалися 19. Тобто інституційно офіційний зміст програми у первинній редакції не був обов'язковим до виконання, однак за фактом прийняття програми надалі виконавці ініціювали і тлумачили свої заходи.

Велика кількість виконавців та зміни відповідальних організаторів на початок та кінець програми привели до її продовження у вигляді планів розробки та імплементації різних

нормативних документів, провадження заходів у регіональних закладах освіти. Використання бюджетних коштів у даному напрямку закріпилося та продовжується, хоча нам незрозуміла доцільність додаткових цільових коштів для навчання українською мовою (або українській мові) чи розроблення нормативних документів, що складає поточну діяльність відповідних виконавців, окрім бажання організаторів та виконавців отримати додаткове бюджетне фінансування. КМУ знову запропонувало Концепцію «Державної цільової програми розвитку і функціонування української мови» на 2022-2030 роки із схожим змістом, де відповідальним виконавцем виступатиме Міністерство культури та інформаційної політики.

Отже, пропонується зміна виконавця, але мета програми з її назви як «розвиток і функціонування української мови» так і не отримала чіткого показника часового, кількісного і якісного виміру

зазначеної цілі на зміст програми під час імплементації у подальшому несуттєвий, програма може відокремлюватися у окрему інституційну одиницю через зміну виконавців і наступне продовження. Можемо зробити висновок, що апробовані через цільову державну програму видатки можуть закріплюватися за розпорядниками коштів на невизначено тривалий час, особливо якщо програма фактично не має сформульованої кінцевої вимірної мети.

Для розуміння інституційних правил розмежування державних цільових програм та бюджетних програм у одних і тих самих виконавців – розпорядників коштів покажемо зміну пріоритетності інституційних правил. На рис. 2 і рис. 3 показана інституційна відмінність забезпечення фінансування державної цільової програми до 2003 року і з 2004 року після запровадження використання програмно-цільового



досягнення. Вплив рівня досягнення

методу у бюджетному процес.

Рис. 2 Інституційний вектор часткового фінансового забезпечення завдань державної цільової програми за бюджетні кошти до 2003 року включно.

Після 2004 року виконавець у мережі Головного розпорядника коштів повинен був передбачати фінансування у межах бюджетної програми на рік на заходи державної

цільової програми і формувати відповідний бюджетний запит за метою бюджетної програми для отримання коштів з бюджету.

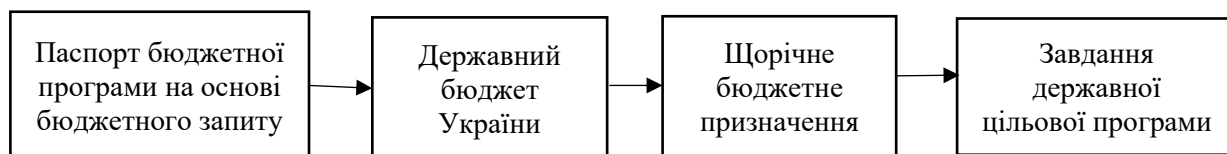


Рис. 3 Інституційний вектор часткового фінансового забезпечення завдань державної цільової програми за бюджетні кошти після 2004 року.

Після складання державного бюджету за бюджетними програмами для впорядкування положень Закону України «Про державні цільові програми» було прийнято підзаконні акти, які коригували первинні інституційні правила відповідальності виконавців. У складі бюджетної програми передбачалися не тільки кошти на державну цільову програму, яку виконував розпорядник, але і результативні показники виконання мети бюджетної програми, не обов'язково підпорядкованої державній цільовій програмі. Отже, державні цільові програми не були скасовані після запровадження бюджетних програм, але фінансування перших переважно залежить від бюджетних коштів, які повинні бути згруповані виконавцем у одній з його бюджетних програм. Бюджетна програма стала фактично головним документом, а видатки на державну програму повинні бути в неї вписані. Єдиною перевагою державної цільової програми стала її багаторічність, яка дозволяє трактувати зміст програми виходячи з поточних потреб та спроможностей виконавця, а також отримання ним бюджетного фінансування.

Оскільки прийнята до виконання

державна цільова програма стала підставою отримати додаткові бюджетні кошти, кількість успішних та неуспішних ініціатив програм склала драматичні до 700 одиниць з 2004 по 2009 роки. Сформувалися додаткові інституційні ролі ініціаторів державних цільових програм. Значний внесок у кількість програм зробили вирішення проблем на виконання доручень Верховної Ради, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України (, с. 129). Як стверджують Prokopenko, N.S., & Dudnikova, I.I. (2015, p. 129), найбільша кількість цільових програм спостерігалася у період 2004-2007 років, надалі кризи трохи стихили законодавчу ініціативу щодо створення нових цільових програм, але в цілому до 100 за рік пропонувалося. При цьому інституційною стала вимога коштів на цільові програми ініціаторами (у програми могло бути два і більше ініціатора) з бюджетів, але жодного з них координатором і відповідно, відповідальним за виконання програми могли навіть не призначити (Accounting Chamber of Ukraine (2017), p. 35). Таким чином при імплементації програмно-цільового підходу щодо державних програм не відображалася повна система їхнього

виконання згідно із вихідним принципом – наступним досягненням і переглядом цілі у підсумку вирішення проблеми. Найбільшої уваги у ініціативах набув етап ініціації програми із наступним просуванням їх на етап затвердження у вигляді підготовлених документів.

Для впорядкування ініціювання державних цільових програм майбутніми виконавцями контроль за ними централізували, як покажемо далі. Головні розпорядники коштів фактично були зацікавлені виконувати державні цільові програми і виступали їхніми ініціаторами. Стадії від ініціації державної цільової програми до затвердження її проекту Постановою КМУ від 31 січня 2007 р. N «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» передані під контроль КМУ, який згідно із порядком організує процедури, відповідні, але не тотожні державній експертизі програми. На Міністерство економіки України (вважаємо цю усереднену назву ідентичною з актуальними для нього у різний час назвами Міністерства) поклали допуск державних цільових програм до ініціації, воно провадило фактичну попередню експертизу поданих проєктів. КМУ згідно з порядком визначений третьою стороною між замовником (ініціатором і майбутнім виконавцем програми) і Міністерством економіки. КМУ привласнив контрольні та вирішальні повноваження, не

займаючи повністю роль ініціатора програми. Інституційно розпорядник коштів – фактичний ініціатор програми – поєднався із її замовником та виконавцем, а повноваження із погодження і затвердження державної цільової програми за результатами висновку Мінекономіки перебрав на себе КМУ. Оскільки замовник і виконавець нерідко були тісно пов'язані, то і звітування про результати виконання програми виконавець здійснював сам собі та Міністерству економіки України, з яким мав фактично однаковий рівень підпорядкованості у питаннях бюджетного фінансування, і на практиці звітування мало низьку якість – звіти подавалися невчасно, нерегулярно, скорочені та в довільній формі, а принцип публічності належною мірою не дотримувався.

Додатково КМУ визначав пропорції забезпечення побажань замовника державної цільової програми у бюджетних коштах, тому інколи державна цільова програма перетворювалася у папір з набором інституційних правил без фактичного і матеріального змісту, а відповідно і без заявленого результату. Наприклад, за затвердженою Постановою КМУ від 16 грудня 2009 р. N 1390 «Державною цільовою програмою реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки» за 2010-2014 роки профінансовано 0,39 % до обсягів, передбачених Програмою, кошти бюджетів до того і надалі після 2014

року не використовувалися (Ministry of Infrastructure of Ukraine (2014)).

На взяття відповідальності виконавцем за ефективне бюджетне фінансування при реалізації державних цільових програм сформувався два протилежні за впливом чинники. Згідно із законодавством державна програма винесена за межі бюджетного плану і не має гарантованого фінансування у поточному державному бюджеті, хоча можливий запит на її фінансування за бюджетний кошт, який залежить від політичної і господарської спроможності розпорядників коштів – замовників і виконавців програми. Головний розпорядник та(або) виконавець програми у його мережі повинні використовувати кошти за правилами, які були розроблені і уніфіковані Державним казначейством України для учасників бюджетного процесу. Залучення позабюджетних коштів до бюджетних і державних цільових програм розпорядникам коштів тягне додаткову відповідальність через вимогу включати до балансу планування «кошторису» і відповідної частини бюджету всі операції за рік, навіть якщо вони провадяться через спеціальний фонд бюджету. Ці правила вимагали розписувати багаторічні завдання як річні призначення коштів, які можуть бути додатково скорочені упродовж бюджетного року через невчасне виконання бюджету або незбіг надходжень та взятих

бюджетних зобов'язань упродовж року.

Додаткові надходження позабюджетних коштів розпоряднику коштів – виконавцю цільової програми упродовж бюджетного року без бюджетного призначення за цей же рік є підставою для скорочення бюджетного фінансування за загальним фондом бюджету на наступні роки (ст.27, ст.54 БКУ тощо) крім захищених видатків. Тобто розпорядники повинні формувати і дотримуватися річного кошторису за балансовим принципом з урахуванням поточних правил-обмежень на операції з коштами як загального, так і спеціального бюджетних фондів. Одночасно Міністерством фінансів України провадиться коригування обсягів призначень у бюджетних запитах за державним бюджетом в цілому, у тому числі і для завдань державних цільових програм, з метою дотримання запланованого загального бюджетного балансу. Виконавець цільової програми наражається на додаткову відповідальність і складнощі, а головне на ризик зменшення бюджетного фінансування, залучаючи до виконання державної цільової програми позабюджетні кошти у складі бюджетної програми.

З 2018 року у бюджетування введено поняття цілі державної політики, яка виступає визначальним завданням головного розпорядника коштів державного бюджету при переході до середньострокового

бюджетного планування. Для успішної реалізації державної цільової програми за офіційними правилами наразі необхідна взаємопов'язана послідовність мети і результату державної цільової програми з ціллю державної політики, яку виконує розпорядник на трирічну перспективу у рамках граничних видатків бюджету, вказаних у Бюджетній декларації, і всі елементи регулювання мають корелювати з метою затвердженої відповідної бюджетної програми і її щорічними показниками продукту і ефективності у межах виконання затвердженого кошторису Казначейством. Відповідно, для фактичної реалізації цільових державних програм головною інституційною умовою є сума бюджетного призначення, яку розпорядник бажає збільшити, а не втратити, а методика розрахунку суми фінансування не має прямої залежності від досягнення цілі програм. Найчастіше тому, що конкретна ціль програми була не вимірною, або

нереалістичною, або нерелевантною, як наведено у прикладах.

З 2014 року Міністерство економіки посилює вимогу до публікування звіту про виконання чинних державних цільових програм на сайтах виконавців і почало публікувати власний зведений звіт-моніторинг про стан виконання. Посилення вимог до розпорядника формулювати цілі державної політики, мету програм, виконувати результативні показники і публікувати про це звіти викликало скорочення кількості державних цільових програм. Після посилення вимог кількість державних програм, що виконуються з використанням бюджетних коштів, скоротилася вчетверо з 2014 року (табл. 1). Дані відображають трансформацію неформального інституційного інтересу замовників та виконавців державних цільових програм від бажання отримання фінансування до бажання уникнути додаткової відповідальності.

Таблиця 1

Кількість державних цільових програм та динаміка за 2007 – 2021 роки*.

Рік	Кількість чинних державних цільових програм	Абсолютний приріст кількості програм з 2007 року - ланцюговий	Абсолютний приріст кількості програм - базисний до 2007 року	Темп росту базисний до 2007 року
2007	8	-	-	-
2008	25	17	17	3,1
2009	41	16	33	5,1
2010	54	13	46	6,8
2011	53	-1	45	6,6

2012	57	4	49	7,1
2013	64	7	56	8,0
2014	60	-4	52	7,5
2015	29	-31	21	3,6
2016	19	-10	11	2,4
2017	18	-1	10	2,3
2018	14	-4	6	1,8
2019	16	2	8	2,0
2020	16	0	8	2,0
2021	15	-1	7	1,9

**calculated by the authors from Kwak, M. W. (2017), Ministry of Economy (2021)*

У підсумку державні цільові програми мають виступати інструментом поєднання міжвідомчих зусиль для досягнення єдиної цілі виконавцями з різними функціями. Фактично практика використання державних цільових програм триває з часів СРСР, Україна використовує такі програми з початку незалежності. Але інформація про використання державних цільових програм була неопублічна, практично відсутні джерела з результатами комплексних досліджень щодо систематизації, впорядкування та точного рівня виконання з причинами невиконання цих програм, результатами акумулювання та використання бюджетних коштів для їхньої імплементації. У зв'язку з тим, що інформація за програмами збиралася за кожним замовником окремо, лише особи з доступом до службової документації КМУ та Міністерств до 2013 року могли систематизувати задля своїх потреб інформацію по всіх державних цільових програмах, але без достеменно повної і порівняної

публічної динаміки даних за ними. Підготовка і публічність документів щодо проектів і фактичного виконання програм стала основним надбанням для систематизації, впорядкування та фактичної організації формальних і неформальних умов інституційного середовища їхньої реалізації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. За результатами проведеного аналізу інституційного середовища реалізації цільових програм у бюджетному процесі України отримано висновок про трансформацію інституційних ролей виконавців програм. Імплементация первинних інституційних правил закону щодо формування цілі державної програми з моніторингом наступного її виконання за рахунок в тому числі і бюджетних коштів привела до поєднання у мережі одного розпорядника коштів замовників і виконавців державних цільових програм замість яскраво вираженої міжвідомчої кооперації. Подальша централізація контролю за якістю програми при її затвердженні у

Мінекономіки та КМУ не привела до скорочення кількості програм та більш ретельного моніторингу виконання їхніх цілей виконавцями і замовниками. Лише посилення прозорості звітування про поточні і кінцеві результати бюджетних програм, безпосередньо видатки на державні цільові програми у їхньому складі, перспектива встановлення граничних видатків державного бюджету їхнім виконавцям скоротили кількість позабюджетних державних цільових програм. Але ці заходи не гарантують прагнення замовників до припинення ініціювання державних цільових програм однієї тематики і остаточного досягнення за допомогою міжвідомчої координації поставленої цілі – вирішення певної суспільної проблеми.

Інституційне затвердження статусу бюджетної програми як головної (первинної) юридичної підстави отримання бюджетного фінансування для державної цільової програми не сприяє передбачуваності і стійкості у реалізації державних цільових програм. Якщо вбачати метою діяльності розпорядника бюджетних коштів досягнення через виконання завдань певної цілі за

бюджетні кошти, то наразі в українському бюджетуванні виконавцем використовуються одночасно три інструменти досягнення такої цілі: державна цільова програма (первинно інструмент планування міжвідомчих заходів), бюджетна програма, і найновіший – ціль державної політики (public policy target – *англ.*). Ці інструменти мають одну мету – досягнення цілі, але повинні застосовуватися за різних умов реалізації інституційної ролі виконавця.

Вважаємо, що слід впорядкувати попередню практику використання державних цільових програм і прибрати інституційні офіційні правила, які не пасують до чинного українського програмного бюджетування з використанням середньострокових бюджетів. Дослідження інституційного середовища реалізації державних політик у зв'язку з бюджетними програмами, поряд із іншими інструментами контролю, та обмежень щодо використання бюджетних коштів розпорядниками бюджетних коштів є перспективним напрямом подальших наукових розвідок щодо інституційних аспектів бюджетування на макрорівні.

References

- About state target programs (2004)*, Law of Ukraine № 1621-IV, (Mach 18, 2004).
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
Accounting Chamber of Ukraine (2017). Report on the results of the audit of the effectiveness of the development and operation of the flood protection system, Appendix 1, 50 p.

http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/18-4_2017/Zvit_18-4_2017_IDI.pdf

- Avellán, L., Galindo Andrade, A. J., & Leon-Diaz, J. (2020). The role of institutional quality on the effects of fiscal stimulus (No. IDB-WP-01113). *IDB Working Paper Series*. doi:10.18235/0002316
- Chang, P. L., & Chen, Y. (2021). Informal institutions and comparative advantage of South-based MNEs: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, vol. 148, p. 102566. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102566>
- Khmelko, V. (2004). Linguo-ethnic structure of Ukraine: regional features and tendencies of changes during the years of independence. *Scientific notes of NaUKMA: Sociological sciences*, vol. 32, pp. 1-19. https://www.kiis.com.ua/materials/articles_HVE/16_linguaethnical.pdf
- Kwak, M. W. (2017). State target programs are the basis for the implementation of sustainable development policy in Ukraine. *Economic Analysis*, vol. 27 (1), pp. 43-48.
- Ministry of Economy (2021) Reports on implementation of state target programs in 2015-2020 conditions. <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>
- Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine (2011) Letter "On the implementation of the State program of development and functioning of the Ukrainian language" № N 1 / 12-1598 (March 25.2011)
- Ministry of Infrastructure of Ukraine (2014) Report on the results of the implementation of the State Target Program for Railway Transport Reform for 2010-2019 in 2014. <https://mtu.gov.ua/news/98.html>
- Mo, D., Bai, Y., Shi, Y., Abbey, C., Zhang, L., Rozelle, S., & Loyalka, P. (2020). Institutions, implementation, and program effectiveness: Evidence from a randomized evaluation of computer-assisted learning in rural China. *Journal of Development Economics*, vol. 146, p. 102487. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2020.102487
- Prokopenko, NS, & Dudnikova, II (2015). Conceptual approaches to the mechanism of financing of ecological state target programs. *Scientific Bulletin of Polissya*, vol. 3, pp. 127-134.
- Pronicheva, O. (2012) Defenders of the Ukrainian language: "Language law - a mine of slow action." *Voice of America* (November 9, 2012) <https://ukrainian.voanews.com/a/ua-language/1542832.html>
- Ricks, J. I., & Doner, R. F. (2021). Getting institutions right: Matching institutional capacities to developmental tasks. *World Development* vol. 139(1) p. 105334. DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.105334
- Rozhko, O. D., Tkachenko, N., & Kovalenko, Y. (2020). Scientific and methodological approach to budget strategizing through the application of program-target method. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, vol 2 (33), pp. 335-344. <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v2i33.206974>
- Romanyuk, V., Nikitin, A., Hanneko, S., & Morshch, E. (2020). Mathematical model of resource optimization of the target program of application of forces and means of prevention and liquidation of consequences of emergency situations. *Modern Information Technologies in the Sphere of Security and Defence*, vol. 38(2), pp. 101-106.
- Saad, A. F. (2021). Institutional change in the global economy: How trade reform can be detrimental to welfare. *Economic Modelling*, vol. 95, pp. 97-110. DOI: 10.1016/j.econmod.2020.12.006
- Sokil, O. G. (2017). Institutionality as the main characteristic of sustainable development. *A young scientist*. vol. 1.1 (41.1), pp. 77-82
- Stelmakh, S.P. (2005). Historical thought and methodology of history in Ukraine (XIX - early XX centuries). *Encyclopedia of the History of Ukraine: Vol. 3: / Editor: V.A. Smoliiy (chairman) and others. NAS of Ukraine. Institute of History of Ukraine. 672 p.*
- Strizhak, O.O. (2016). The concept of the institute: the main approaches to determining the essence and content. *Economy and State*, vol. 8, pp. 38-43.