

ФИНАНСОВОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Свєген РОМАНЕНКО,

аспірант Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

АНОТАЦІЯ

У статті проводиться дослідження українського досвіду застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері. Здійснюється аналіз нормативно-правових актів України з питань складання та подальшої реалізації державного бюджету із застосуванням програмно-цільового методу в бюджетній сфері. Розкриваються питання нормативно-правового регулювання складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ.

Окреслюється правовий статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі. Надаються пропозиції щодо покращення діючих норм законодавства України з метою ефективного застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері України.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетна сфера, бюджетний процес, бюджетна програма, видатки, відповідальні виконавці, державні фінанси.

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE APPLICATION OF THE PROGRAM-TARGET METHOD IN THE BUDGETARY SPHERE OF UKRAINE

Yevhen ROMANENKO,

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

SUMMARY

The article examines the Ukrainian experience of using of the program-target method in the budgetary sphere. It is carried out the analysis of legal acts of Ukraine on the issues of drawing up and further realization of the state budget with application of the program-target method in the budgetary sphere. Also, the issues of regulatory regulation of drawing up, reviewing, approving and basic requirements for the implementation of budgetary institutions' budgets are revealed.

In the article legal status of responsible executors of budget programs and features of their participation in the budget process are outlined. Furthermore, suggestions are made for issues of improving of the current legislation of Ukraine in order to effectively apply the program-target method in the budgetary sphere of Ukraine.

Key words: program-target method, budgetary sphere, budgetary process, budget program, expenditures, responsible executors, public finances.

Постановка проблеми. В умовах активних процесів комплексного реформування та розвитку національного законодавчого поля в Україні загалом, а також проведення реформ у галузі бюджетного законодавства все більш актуальним стає питання розвитку правового поля для стрімкого підвищення якості та ефективності використання державних коштів.

Актуальність теми дослідження. Проблеми вдосконалення порядку формування та використання бюджетних ресурсів були і залишаються актуальними для держав, що знаходяться на різних стадіях соціально-економічного розвитку. Ці питання гостро постали, наприклад, перед тими країнами, де в середині ХХ століття активно розвивалися капіталістичні відносини в суспільстві, зростала ділова активність, з'являлося багато підприємств виробничої сфери тощо.

Зважаючи на світову практику, застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері стало одним із найрезультативніших інструментів підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів, що є

вкрай актуальним для сучасної України в умовах скрутного фінансово-економічного становища та процесів децентралізації.

Стан дослідження. Низка актуальних питань правового регулювання реалізації програмно-цільового методу в бюджетній сфері знайшла відображення у працях українських науковців-правників, зокрема Л.К. Воронової, О.І. Деревчука, О.С. Матненка, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, О.В. Солдатенко, А.Г. Чубенка та інших.

Метою та завданням статті є дослідження правового регулювання застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері України з метою подальшого вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. Починаючи з 1998 року, у практику процесу складання проекту державного бюджету в Україні було введено подання головними розпорядниками бюджетних коштів за встановленою формою бюджетних запитів з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів основної мети діяльності та завдань на плановий рік, на які будуть

спрямовуватись кошти з видаткової частини державного бюджету, а також з проведенням аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році, та прогнозуванням очікуваних результатів діяльності у поточному році, обґрунтуванням розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації та напрямками діяльності.

Крім того, у практиці складання проекту державного бюджету були наявні назви окремих кодів функціональної класифікації, що застосовувалися для одного головного розпорядника бюджетних коштів, і на сьогодні за своєю ознакою вони можуть бути назвами бюджетних програм.

Також необхідно зазначити, що при складанні проекту державного бюджету застосовувалися такі елементи, як: можливість перерозподілу головними розпорядниками бюджетних коштів своїх видатків з метою забезпечення їх пріоритетності (як на стадії формування проекту бюджету при підготовці бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету при складанні бюджетного розпису та в процесі поточного виділення коштів), а також оптимізація переліку головних розпорядників бюджетних коштів.

Минуло вже більше ніж півтора десятиліття від прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538 «Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України», де було окреслено основні напрями імплементації програмно-цільового методу в бюджетній сфері [1].

Згідно цього документа саме «встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання» є метою впровадження програмно-цільового методу у бюджетній сфері [1].

Зокрема, у згаданій Концепції [1] позначено наступне: «запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на: забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання; підвищення якості розроблення бюджетної політики ефективності розподілу і використання бюджетних коштів» [1].

Окрім того, у названій вище Концепції йдеться, що «деякі елементи програмно-цільового методу вже застосовувалися у бюджетному процесі до її схвалення та офіційного оприлюднення» [1].

Згідно з положеннями вказаної Концепції застосування у бюджетному процесі України програмно-цільового методу виділяються такі елементи останнього як формування бюджету у розрізі бюджетних програм; відповідальні виконавці бюджетних програм; прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; складові бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, показники результативності); застосування середньострокового бюджетного планування; паспорт бюджетної програми [1].

При цьому підкреслюється наступне: «бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Код бюджетної програми складається із семи цифрових знаків з яких: перший, другий і третій визначають головного розпорядника бюджетних коштів (відповідний код відомчої класифікації видатків бюджету); четвертий – відповідальних виконавців бюджетних програм головного розпорядника бюджетних коштів (якщо відповідальним виконавцем є структурний підрозділ центрального апарату головного розпорядника бюджетних коштів ставиться цифра «1», щодо всіх інших відповідальних виконавців використовуються цифри від «2» до «9»); п'ятий і шостий – бюджетну програму, виконання якої забезпечує один відповідальний виконавець. Якщо програма пов'язана з утриманням апарату органів державної влади, ставляться цифри «01», для всіх інших бюджетних програм – від «02» і далі залежно від номера бюджетної програми одного відповідального виконавця; сьомий – напрям діяльності в конкретній бюджетній програмі (цифри від «1» до «9») [1].

У свою чергу, ключовим етапом розвитку правового забезпечення подальшого застосування програмно-цільового методу стало прийняття у 2010 році Верховною Радою України нового Бюджетного кодексу України, яким було визначено поняття програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Так, згідно пункту 42 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України: «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [2].

Статтею 20 Бюджетного кодексу України передбачено, що «у бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм» [2].

Логічним розвитком ідеї про застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері, висвітленої в Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України, зокрема його мети орієнтованої на «встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання» [1], стало закріплення пункту 6 у статті 20 Бюджетного кодексу України [2], де вказано наступне: «на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття

рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм» [2].

Окрім того, регулювання застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері та реалізація окремих положень Бюджетного кодексу України забезпечуються підзаконними нормативно-правовими актами, основними з яких є наступні: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [3]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774 «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» [4]; Наказ Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 р. № 574 «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» [5].

Положеннями Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 р. № 574 визначено, що вона «розроблена з метою чіткого розмежування повноважень, прав і відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів державного бюджету (далі – головний розпорядник) та відповідальних виконавців бюджетних програм (далі – відповідальний виконавець) у процесі складання, затвердження та виконання бюджету» [5].

У свою чергу, згідно названої Інструкції: «відповідальний виконавець визначається головним розпорядником за погодженням з Міністерством фінансів України. У структурі коду бюджетної програми ознакою відповідального виконавця є четверта цифра коду. У системі головного розпорядника не може бути більше ніж дев'ять відповідальних виконавців (цифри від 1 до 9), включаючи апарат головного розпорядника, ознакою якого завжди є цифра 1» [5].

За цією Інструкцією: «відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень» [5].

Порядком складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 визначено наступне: «Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів» [3].

Під розпорядниками бюджетних коштів маються на увазі бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету [3].

Також положеннями названого вище Порядку визначено поділ розпорядників бюджетних коштів за обсягом наданих прав, а саме: «на головних розпорядників коштів бюджету та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня» [3].

Одержувачем бюджетних коштів може бути суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, що не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує для їх здійснення кошти бюджету [3].

Певним етапом у закріпленні програмно-цільового методу як об'єкта правового регулювання в бюджетній

сфері України стало прийняття Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р [4].

Її метою було передбачено: «визначення основних проблем розвитку складових системи управління державними фінансами на середньо- і довгостроковий період та шляхів їх розв'язання в рамках комплексного підходу, необхідного для побудови ефективної системи управління державними фінансами» [4]. При цьому зазначалося, що «завдання середньострокового характеру передбачається виконати протягом одного – двох років, а довгострокового характеру – протягом трьох – п'яти років» [4].

У свою чергу, позитивний ефект від застосування програмно-цільового методу у бюджетній сфері відзначено і в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. [6]. Зокрема, в її положеннях вказано, що позитивні зрушення відбулися у розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі (починаючи з 2015 року головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані чітко визначати зв'язки між бюджетними програмами та стратегічними цілями, яким вони підпорядковані), покращилася бюджетна дисципліна, зокрема скорочено перелік підстав для внесення змін до закону про Державний бюджет України в процесі його виконання (внесено зміни до статті 52 Бюджетного кодексу України) [6].

У свою чергу, у Стратегії [6] ставиться завдання щодо перетворення програмно-цільового методу на інструмент для прийняття ефективних управлінських рішень та ефективного використання державних коштів. Програмно-цільовий метод має забезпечувати оптимальне використання обмежених ресурсів бюджету для досягнення максимальної ефективності і якості надання послуг державою. При цьому громадськості має бути доведено ефективність витрачання бюджетних коштів із зазначенням конкретних результатів.

Показники результату діяльності головних розпорядників бюджетних коштів повинні відображати реальні соціально-економічні наслідки реалізації політики та ступінь досягнення стратегічних цілей держави у відповідній сфері. Подальше вдосконалення системи результативних показників бюджетних програм має бути спрямоване на посилення їх орієнтованості на висвітлення обсягу і якості надання державних послуг та рівня задоволення їх отримувачів. Інтеграція гендерно-орієнтованого підходу у бюджетний процес забезпечить підвищення ефективності та якості наданих державних послуг з урахуванням потреб соціальних груп, у тому числі за гендерною ознакою, дозволить посилити підзвітність розпорядників бюджетних коштів та прозорість бюджету. Має бути забезпечена ефективна оцінка показників результативності з метою своєчасного прийняття управлінських рішень, спрямованих на коригування діяльності бюджетної установи для досягнення цілей [6].

Висновки. Зважаючи на викладене, автор доходить висновку про те, що питання правового регулювання застосування програмно-цільового методу потребує подальшого опрацювання для подальшого нормативно-правового вдосконалення.

На думку автора, потребує розширення законодавчо встановлене поняття програмно-цільового методу. Так, якщо виходити із сутності програмно-цільового методу як комплексного явища, то він є не тільки як окреслено Бюджетним кодексом України методом «управ-

ліній бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів» [2], а й методом управління бюджетними коштами для досягнення саме об'єктивно визначених взаємопов'язаних цілей соціального, економічного, науково-технічного, культурного розвитку держави та суспільства, при цьому конкретні результати, що утримуються з його використанням, є складниками досягнення названих цілей.

Зважаючи на передбачену Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України [1], мету його впровадження для забезпечення саме прозорості бюджетного процесу з чітким визначенням тих цілей та завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, а також для посилення ефективності контролю за результатами виконання бюджетних програм, вбачається за доцільне доповнити положення пункту 42 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України [2], додавши у визначення до програмно-цільового методу у бюджетному процесі тезу про контроль за результатами виконання бюджетних програм.

Враховуючи вказане вище, пункт 42 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України доречно було би викласти в наступній редакції: «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення об'єктивно визначених взаємопов'язаних цілей соціального, економічного, науково-технічного, культурного розвитку держави та суспільства із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу, а також здійсненням контролю за результатами виконання відповідних бюджетних програм».

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>.

4. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.

5. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі: Наказ Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001 р. № 574 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02/>.

6. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Романенко Євген Олександрович – аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Romanenko Yevhen Oleksandrovych – Postgraduate Student of V.M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

eugenromanenko01@gmail.com