

УДК 338.242.4

Тірбах Л. В.

Київський національний торгово-економічного університет

ОПТИМІЗАЦІЯ КІЛЬКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ТА БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

У статті охарактеризовано та проаналізовано оптимізацію кількості державних цільових та бюджетних програм в Україні. Одним із методів регулювання економічних процесів у державі є розробка та впровадження цільових програм. Саме цільові програми, завдяки концентрації фінансових, наукових, людських ресурсів при прийнятті якісно нових управлінських рішень, є одним із факторів подолання негативних соціально-економічних процесів в економіці. Тому нині постала необхідність дослідження категорії «державна цільова програма», розкриття сутності ресурсного забезпечення цільових програм.

Ключові слова: бюджетні програми, державні цільові програми, Державний бюджет, розпорядники бюджетних коштів, бюджетні ресурси.

Постановка проблеми. Державні цільові програми відіграють важливу роль у досягненні стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни. Однією з найважливіших проблем у фінансуванні державних цільових програм є ризик розпорошення державних коштів унаслідок збільшення їх кількості, у зв'язку з чим можуть зменшитися результативність та ефективність виконання державних цільових програм. Також на увагу заслуговує вдосконалення механізму їх розроблення, узгодження та затвердження, а також законодавче регулювання. Потребують реформування система контролю за ухваленням та реалізацією державних цільових програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо формування, фінансування та оцінки ефективності цільових програм розглянуті в публікаціях вітчизняних (М. Афанасєв, М. Гараж, Л. Ігоніна, Г. Ковальцев, А. Лавров, О. Мінаков та ін.) та зарубіжних (Д. Волкер, Ф. Мохер, Р. Рист, А. Премчанд, Г. Хатрі та ін.) економістів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Одним із недоліків формування державних цільових програм є недосконалість нормативної бази механізмів їх фінансування на середньо- та довгостроковий періоди. Тому нагальною є потреба в розробленні середньострокових планів забезпечення фінансовими ресурсами державних цільових програм з урахуванням їх обсягів протягом кожного року.

Метою статті є аналіз оптимізації кількості державних цільових та бюджетних програм.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом України «Про державні цільові програми» [13], державною цільовою програмою визнається комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем [13].

На сьогоднішній день розробляються та реалізуються різноманітні за своїм характером цільові програми, які класифікуються за різними ознаками. Так, наприклад, згідно з Законом України «Про державні цільові програми» [13], вони поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Для більш повного розуміння терміна «державна цільова програма» розглянемо та доповнимо класифікацію цільових програм. Класифікувати державні цільові програми можна за багатьма ознаками, зокрема: за спрямованістю програм; за дієвістю; за терміном та масштабом дії; за об'єктами; за способом реалізації; за характером дії; за рівнем інноваційної складової; за джерелом фінансування.

За своєю спрямованістю цільові програми пропонуються класифікувати на економічні, соціальні, наукові, екологічні, змішані та інші.

Варто зауважити, що в чистому вигляді цільові програми зустрічаються рідко, тому що результат, який переслідують цільові програми, має багатосторонній характер і впливає на багато процесів у державі – науку, економіку, умови життя населення, екологічну ситуацію тощо.

Економічні цільові програми можна класифікувати за галузевою ознакою, а саме цільові програми, спрямовані в паливно-енергетичний, промисловий, агропромисловий комплекси, будівництво та житлово-комунальне господарство, транспорт та зв'язок тощо [5].

Цільові програми розвитку агропромислового комплексу класифікуємо таким чином: програми, спрямовані на розвиток інфраструктури села; програми, спрямовані на підвищення зайнятості сільського населення, заохочення молоді до роботи в сільській місцевості; програми, спрямовані на розвиток земельних відносин та форм господарювання (формування ринку земель сільськогосподарського призначення, дії, спрямовані на захист та відтворення родючості ґрунтів, ефективного використання земельних ресурсів, а також окремо слід наголосити на сільськогосподарській кооперації та створенні кооперативів, вивчення досвіду кооперації в інших країнах); програми, спрямовані на роз-

виток аграрного ринку (функціонування аграрного ринку, фонду, біржі, вдосконалення форм реалізації сільськогосподарської продукції); програми, спрямовані на розвиток сфери виробництва (державна підтримка конкурентоспроможності стратегічної сільськогосподарської продукції, запровадження науково обґрунтованих систем ведення сільськогосподарського виробництва, державна підтримка виробництва конкурентоспроможної техніки для агропромислового комплексу, впровадження альтернативних джерел енергії біологічного походження); програми, спрямовані на фінансове та інвестиційне забезпечення (удосконалення податкової політики, удосконалення міжгалузевих економічних відносин в умовах вступу до СОТ, розвиток кредитування в аграрному секторі, розвиток страхування в аграрному секторі, розвиток мережі транспортного сполучення); програми, спрямовані на розвиток аграрної науки та освіти (підготовка та перепідготовка фахівців для сільського господарства та аграрної сфери, створення системи інвестиційно-привабливих об'єктів, розвиток дорадництва, впровадження науково-технічного процесу); програми, спрямовані на удосконалення системи управління (удосконалення проведення стратегічного аналізу, прогнозування моніторингу та контролю за розвитком сільських територій, здійснення оцінки досягнутих результатів розвитку сільських територій тощо); інші програми.

За дієвістю державні цільові програми класифікуємо на діючі та недіючі, за терміном дії – на короткострокові, середньострокові та довгострокові; за характером дії – на структурні та кон'юнктурні.

За масштабом дії цільові програми поділяються на державні, регіональні, локальні, місцеві та змішані.

За об'єктами цивільних відносин програми класифікуємо на цільові програми, що реалізуються для фізичних осіб, цільові програми, реалізуються для підтримки юридичних осіб та змішані цільові програми. Крім того, за об'єктами категорій населення пропонуємо класифікувати цільові програми для міського населення, програми для сільського населення та змішані цільові програми [5].

Для розмежування цільових програм за способом реалізації пропонуємо класифікувати їх таким чином: цільові програми, спрямовані на фінансування заходів (наприклад, розробку та оновлення схем користування земельних ресурсів для підвищення їх ефективного використання тощо); цільові програми,

направлені на компенсацію витрат, при цьому розподілимо їх на компенсацію витрат по закупівлі вітчизняних товарів (наприклад, закупівлю вітчизняної сільськогосподарської техніки, що придбана фермерськими господарствами), здешевлення отриманих кредитів (наприклад, тих, що мають довгостроковий характер) та інші; цільові програми, направлені на надання зворотної фінансової допомоги (відрізняються від попередніх тим, що надається зворотна фінансова допомога для поповнення обігових коштів, провадження певних видів діяльності тощо); цільові програми, направлені на надання пільгових кредитів, за користування якими сплачується певний відсоток, що має незначну величину (як правило, не перевищує 7%); цільові програми, направлені на стимулювання виробництва (наприклад, виплата дотацій за площі вирощених сільськогосподарських культур тощо).

За рівнем інноваційної складової, цільові програми можуть охоплювати такі

напрямки: модернізація електростанцій; нові та відновлювальні джерела енергії; машинобудування та приладобудування як основа високотехнологічного оновлення всіх галузей виробництва; розвиток високоякісної металургії; нанотехнології, мікроелектроніка, інформаційні технології, телекомунікації; удосконалення хімічних технологій, нові матеріали, розвиток біотехнологій; високотехнологічний розвиток сільського господарства і переробної промисловості; транспортні системи: будівництво і реконструкція; охорона і оздоровлення людини та навколишнього середовища; інші.

За напрямами джерел фінансування цільові програми можна класифікувати як такі, що профінансовані з державного бюджету, та цільові програми, профінансовані з місцевого бюджету (обласного, районного тощо), а також цільові програми, що фінансуються як з державного, так і з місцевих бюджетів, тобто змішані [5].

Для оцінки ефективності державних програм використовують два принципи до різних підходів. Перший – полягає в оцінці відхилень фактичних даних за результатами реалізації програми від запланованих. При такому підході досягнення планових значень показників автоматично підтверджує її ефективність.

Другий – передбачає оцінку динаміки певних показників, що характеризують рівень розвитку соціальної сфери, з формуванням на основі результатів такого аналізу висновків щодо ефективності програми. Важливим моментом є необхідність врахування зовнішнього ефекту. Мається на увазі вплив певних негативних чи позитивних факторів на ті чи інші показники соціальної сфери, поява яких не пов'язана з реалізацією державних цільових програм (розробка більш ефективної вакцини для лікування захворювання, поява нового штаму вірусу). Тобто даний ефект не є результатом реалізації програми і має бути виключений із розрахунку її ефективності.

В Україні, відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, для оцінки ефективності використання бюджетних коштів застосовуються показники результативності – кількісні та якісні, які характеризують результати виконання державної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, даючи можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання державної програми [6].

Крім цього, існуючі на сьогодні оціночні заходи фактично спрямовані на контроль за виконанням плану та аналіз відхилень фактичних значень від планових. Причому основним об'єктом аналізу виступають бюджетні витрати, а не результати реалізації державних цільових програм. Саме на аналіз та оцінку процесу реалізації державної цільової програми, а не на результат від їх реалізації орієнтований базовий нормативно-правовий акт «Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» [7; 8].

При цьому при проведенні оцінки активно використовуються експертні оцінки як при визначенні ваг того чи іншого показника при розрахунку інтегральних показників, так і для оцінки і рейтингування програм. Водночас у методичних рекомендаціях не конкретизується, хто може чи має виступати як експерти, які методи

індивідуальних чи групових експертних оцінок використовуються. Таким чином, фактично дані методичні рекомендації створюють підґрунтя для вільної трактовки результатів виконання будь-якої державної цільової програми, оскільки оцінка результативності напряму залежить від позиції «експертів» та обраних для оцінки програми експертів.

Принциповою проблемою існуючих методичних підходів до оцінки ефективності державних програм в Україні є невірне розуміння терміну ефективність і, як наслідок, багато в чому помилковий та неадекватний алгоритм її оцінки.

У контексті формування державного бюджету на 2016 р. актуальним є питання оптимізації кількості бюджетних програм. Програми підлягають структурванню з урахуванням цілей, завдань та функцій головних розпорядників бюджетних коштів.

Варто реструктуризувати державні цільові програми з урахуванням стратегічних напрямів Програми економічних реформ «Україна – 2020» [2]. Державні цільові програми слід поділити за групами: такі, що повною мірою відповідають завданням та заходам Програми економічних реформ «Україна – 2020» [2]; програми, які доцільно об'єднати; програми, що підлягають припиненню.

Механізм узгодження та затвердження переліку і джерел фінансування державних цільових програм потребує збалансування. Їх склад визначається Державною програмою економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. Видатки на реалізацію програм регламентуються законом про Державний бюджет України з урахуванням наявних ресурсів. Прийняття державних цільових програм здійснюється за умов недостатнього врахування обсягів бюджетних ресурсів, необхідних для їх реалізації не тільки в поточному, а й у наступних бюджетних періодах. Є ризик неритмічного фінансування державних цільових програм або їх недофінансування.

Удосконалення потребують державні цільові програми, виконання яких припинилося достроково, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 [1]. Зокрема, варто передбачити використання системи показників, які відображають досягнення кінцевих стратегічних результатів, визначених Програмою економічних реформ «Україна – 2020» [2].

Здійснення заходів з оптимізації кількості та упорядкування переліку державних цільових програм з урахуванням термінів та нормативного регулювання їх виконання у середньостроковому періоді має важливе значення для системного стратегічного, середньострокового та поточного планування і бюджетного фінансування державних цільових програм. Це дасть можливість: визначити чіткі нормативні засади з ініціювання, розроблення, узгодження та затвердження державних цільових програм; забезпечити розроблення нових та упорядкування діючих програм з урахуванням вимог Програми структурних реформ «Україна – 2020» [2]; запровадити дієві механізми підготовки та реалізації державних цільових програм з боку головних розпорядників бюджетних коштів; усунути дублювання програм за цілями та очікуваними результатами; оптимізувати кількість державних цільових та бюджетних програм, забезпечити узгодження їх між собою, а також структурувати з урахуванням цілей, завдань та функцій головних розпорядників бюджетних коштів; передбачити належне фінансування програм за обсягами та термінами

з урахуванням середньо- та довгострокового періодів їх виконання; запровадити дієві механізми контролю за прийняттям та реалізацією державних цільових програм.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292-р схвалено Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм [3] з відповідним планом заходів щодо її реалізації. Основні заходи реалізації Стратегії у 2011 р. полягали у: проведенні аналізу виконання бюджетних програм та визначенні їх оптимального переліку, поданні Міністерству фінансів України інформації про очікувані структурні зміни прогнозних обсягів видатків і пропозицій щодо внесення змін до програмної класифікації видатків і кредитування державного бюджету на 2012–2014 рр., оптимізації кількості бюджетних програм та узгодження відповідних пропозицій, розробленні та доведенні до головних розпорядників бюджетних коштів показників граничних видатків та надання кредитів на основі оптимального переліку бюджетних програм і, нарешті, у проведенні щорічного аналізу виконання бюджетних програм та уточненні їх переліку, починаючи з 2012 р. [4, с. 96].

Метою Стратегії є визначення оптимальної кількості бюджетних програм з урахуванням планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, спрямованих на виконання покладених на них функцій та завдань, заходів Програми економічних реформ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», а також забезпечення подальшого розвитку програмно-цільового методу [2].

Досліджуючи фінансування бюджетних програм протягом 2007–2015 рр., зазначимо, що найбільші обсяги державних коштів спрямовувалися на фінансування програм економічної діяльності (серед яких найбільше було профінансовано АПК, ПЕК та транспорт), сфери охорони здоров'я, освіти та на програми із соціального захисту та соціального забезпечення.

Аналіз бюджетних програм за основними напрямками фінансування виявив необхідність підвищення ефективності розподілу коштів за програмами та їх цільового призначення. Є потреба у зміні підходів до планування та виконання програм. Цьому значно сприятиме ухвалення використання програмно-проектного менеджменту в управлінні державними фінансами. Таким чином можна буде досягти їх узгодженості в середньостроковій перспективі та обґрунтування їх доцільності.

Такий підхід до виконання бюджетних програм відповідатиме принципам системності та послідовності реалізації бюджетної політики у сфері планування, цілісності, результативності, ефективності, цільового використання бюджетних коштів.

Висновки. При плануванні бюджетних програм на 2016 р. і наступні роки необхідно враховувати, що кількість програм за обсягом їх фінансування має бути узгоджена з наявними бюджетними ресурсами, а їх спрямованість відповідати цілям та завданням Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2016 р., пріоритетним напрямкам економічної і соціальної політики. Також планування бюджетних програм повинно спрямовуватись на реалізацію пріоритетних національних проектів (у рамках таких пріоритетів: «Нова енергія», «Нова якість життя», «Нова інфраструктура», «Олімпійська надія – 2022») та виконання пріоритетних державних (цільових) програм в економічній, соціальній, екологічній сферах та сфері національної безпеки та оборони.

Список літератури:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.15 № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-p>.
2. Програма економічних реформ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 № 292-р схвалено Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/292-2011-p>.
4. Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління»; за заг. ред. Ф.О. Ярошенка. – К., 2011. – Т. 2: Бюджетна стратегія і Державний бюджет 2012: збалансованість, прозорість, реалістичність. – 2011. – 882 с.
5. Агеєв Д.О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2010/Vest_Ek7-3-2010-PDF/155-161.pdf.
6. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : наказ Міністерство економіки України, 24.06.2010, № 742 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME100608.html.
8. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>.
9. Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

Тирбах Л. В.

Київський національний торговель-економічний університет

ОПТИМИЗАЦИЯ КОЛИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ И БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ

Резюме

В статье охарактеризована и проанализирована оптимизация количества государственных целевых и бюджетных программ в Украине. Одним из методов регулирования экономических процессов в государстве является разработка и внедрение целевых программ. Именно целевые программы, благодаря концентрации финансовых, научных, человеческих ресурсов при принятии качественно новых управленческих решений, являются одним из факторов преодоления негативных социально-экономических процессов в экономике. Поэтому на сегодня возникла необходимость исследования категории «государственная целевая программа», раскрытие сущности ресурсного обеспечения целевых программ.

Ключевые слова: бюджетные программы, государственные целевые программы, Государственный бюджет, распорядители бюджетных средств, бюджетные ресурсы.

Tirbakh L. V.

Kyiv National University of Trade and Economics

OPTIMIZATION OF THE NUMBER OF STATE TARGET PROGRAMS AND BUDGET

Summary

The article describes and analyzes the optimization of the number of state target programs and budget in Ukraine. One of economic processes regulation methods in the state is the development and implementation of targeted programmes. Is the target of the program, due to the concentration of financial, scientific and human resources in making new management decisions, is one of the factors to overcome negative socio-economic processes in the economy. Therefore, today there is a need to study the «state target program» category, the disclosure of the nature of resource provision of targeted programmes.

Keywords: budget program, national target programme, State budget, budgetary funds, budgetary resources.