

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ (НА ПРИКЛАДІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ)

Кушнір Марина Олексіївна,
кандидат наук з державного управління

• Розглянуто правові проблеми розроблення та виконання державних цільових програм на рівні центральних органів виконавчої влади і Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади.

Ключові слова: державні цільові програми, центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України.

Сфера функціонування державних цільових програм у частині їх розроблення та виконання протягом останнього десятиліття складала важливу проблему планування бюджету і його виконання на рівні вітчизняних органів виконавчої влади як вищого, так і центрального рівнів. Ставши предметом розгляду на засіданні Ради національної безпеки і оборони України у березні 2009 р., ця сфера була визнана проблемною з точки зору забезпечення інтересів національної безпеки України [18].

Разом з низкою проблем практичного плану, пов'язаних із функціонуванням державних цільових програм, вагому частину займають правові. Правильніше буде відмітити, що правове регулювання цієї частини державного управління характеризується низкою вад законодавчого і у зв'язку з цим – практичного плану. З огляду на це, метою нашого дослідження є виявлення таких недоліків та окреслення оптимальних шляхів щодо їх усунення.

У вітчизняній науковій думці існує підхід, згідно з яким державні цільові програми є обов'язковим компонентом практичного застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (разом з середньостроковим та стратегічним бюджетним плануванням та бюджетними програмами) [1; 11; 14; 21]. При чому цей компонент деякі дослідники називають «найоптимальнішою формою подання стратегій суспільного розвитку – на рівні держави, окремих галузей чи адміністративно-територіальних одиниць» [3, с. 23].

У контексті досліджень з бюджетного менеджменту виділяються роботи з питань бюджетування як специфічної форми цього менеджменту, що пов'язана з розробленням та аналізом бюджетів, окремих кошторисів і державних програм на основі альтернативних варіантів. Ця форма менеджменту у країнах Заходу набула широкого поширення з 60-их рр. XX ст. (інші назви цього процесу – бюджетування, зорієнтоване на результат (Performance budgeting), «бюджетування за результатами» і «програмно-цільовий підхід») [6]. У останні десятиліття розвинулися форми програмно-цільових бюджетів (у тому числі на середньо-й довгострокові періоди), відомі інакше як бюджети пріоритетів (Сполучені Штати Америки та країни Західної Європи). Вони призначені для реалізації загальнонаціональних стратегічних інтересів, згідно з якими центральним органам влади, галузям, регіонам, програмам виділяються ліміти коштів. Суть застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання.

Світова практика виділяє такі основні елементи програмно-цільового бюджетування як:

- стратегічне планування діяльності органів державної влади та його складова – фінансове стратегічне планування (перший етап циклу бюджетування);
- середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фінансові рамки для опти-

мального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування);

- система моніторингу й оцінки бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців (основою для останньої є стратегічні плани) [20].

Нормативно-правову основу тематики нашого дослідження складають Закон України «Про державні цільові програми» (далі – Закон про державні цільові програми) [2], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» (далі – Постанова Уряду № 106) [16], наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Порядку обліку державних цільових програм» від 31 липня 2007 р. № 250 [12] та наказ Міністерства освіти і науки України від 24 липня 2006 р. № 555 «Про державну експертизу ДЦНТП» [13].

Застосування історичного методу дослідження означеної проблеми дає підстави стверджувати, що в Україні протягом останнього десятиліття кожного року розроблялися і затверджувалися нові програми, фінансування яких вимагало значних бюджетних коштів. Відбувалося це з різних підстав: за ініціативи Кабінету Міністрів України, на виконання доручень Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України. Так, станом на 1 січня 2008 р. 28 чинних програм були затверджені Верховною Радою України, а 13 – Президентом України [7].

Прийняття у 2004 р. Закону про державні цільові програми мало на меті впорядкування процесу розроблення і виконання державних цільових програм, скорочення загальної їх кількості за рахунок законодавчого закріплення обов'язкового розроблення і затвердження концепцій програм (з їх відповідним громадським обговоренням), проведення експертизи проектів програм, щорічного аналізу стану виконання державних цільових програм та підготовки пропозицій щодо подальшої їх реалізації, досягнення підвищення ефективності використання бюджетних коштів у результаті усунення дублювання заходів та завдань програм і запровадження конкурсного відбору виконавців програм.

Проте відповідними державними органами відмічається, що прийняття означеного Закону України суттєво не вплинуло на поліпшення стану у сфері розроблення та виконання державних цільових програм. За результатами моніторингу, проведеного Міністерством еко-

номіки України у 2008 р. з питань приведення діючих державних програм згідно з вимогами Закону про державні цільові програми, встановлено, що «41 державна програма повністю відповідає вимогам чинного законодавства. За 88 програмами державні замовники продовжують здійснювати роботу щодо приведення державних програм у відповідність до чинного законодавства, у тому числі за 42 програмами підготовлено проекти щодо внесення змін до чинних державних програм. 29 програм відповідають вимогам інших нормативно-правових актів та за своєю суттю і статусом є стратегіями соціально-економічного розвитку та спрямовані на розвиток окремої сфери суспільного життя» [8].

Такий стан речей зумовлюється низкою обставин.

Перша обставина

Норми самого Закону про державні цільові програми не передбачають: визнання виняткового значення державних цільових програм для вирішення нагальних проблем державотворення. Так, поняття «найважливіші проблеми», що міститься у дефініції «державна цільова програма» (ч. 1 ст. 1) є оціночною категорією, тому належне застосування цієї норми є ускладненим процесом. Одна з найважливіших причин цього – відсутність відповідного законодавчого підґрунтя для ефективного планування розвитку держави як процесу постановки і досягнення чітко визначених, головним чином, стратегічних цілей. Так, в Україні не має єдиного загальнодержавного стратегічного документа розвитку держави, що призводить до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких спрямовувалися б державні цільові програми. Правовими підставами для розроблення такого документа у розвинених країнах світу слугують стратегічні орієнтири збалансованого розвитку відповідно до міжнародних рішень у Ріо-де-Жанейро (1992 р.) та Йоганнесбурзі (2002 р.).

Як вбачається з огляду на можливості бюджету, критеріями вказаного виняткового значення державних цільових програм можуть виступати, зокрема прогнозований економічний ефект, позитивні соціальні наслідки, 100 % фінансування в необхідних об'ємах програм, а не в межах виділених лімітів [9].

Окрім того, необхідність розроблення документа зі стратегічними орієнтирами розвитку держави зумовлюється зобов'язаннями,

що взяті Україною після приєднання нею 19 квітня 2007 р. до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги (2005 р.) [17];

- зобов'язань державного замовника щодо невідкладної публікації в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми, поданого до Кабінету Міністрів України. Також норми абзацу 5 ч. 3 ст. 8 та ч. 1 ст. 14 містять внутрішню неузгодженість у частині унормування зобов'язань державного замовника щодо одночасного подання до Кабінету Міністрів України разом із заключним звітом про результати виконання державної цільової програми відповідного узагальненого висновку;

- проведення комплексної експертної оцінки кінцевих результатів виконання конкретної програми. Серед основних стадій розроблення та виконання державної цільової програми, визначених у ст. 5 Закону про державні цільові програми, передбачено державну експертизу проекту програми, яку на сьогодні проводить Міністерство освіти і науки України [13]. Окрім того, Концепція Державної цільової програми за цією ж нормою Закону обов'язково проходить стадію громадського обговорення. Тому було б доцільно запровадити громадське обговорення кінцевих результатів виконання програми і їх оцінювання на рівні експертів;

- будь-якої відповідальності відповідних осіб за його неналежне виконання та/або невиконання. Відсутність таких положень нівелює важливість досягнення мети та цілей програми, виконання її завдань, не створює психологічних бар'єрів у чіткому розумінні незворотності уникнення покарання у разі невиконання та/або неналежного виконання програми, а також не вибудовує зв'язок між законодавчими нормами у сенсі їх реалізації.

Друга обставина

Результати аналізів звітів Рахункової палати України за період 2004–2008 рр. засвідчили зростання обсягів бюджетних правопорушень та неефективного використання коштів Державного бюджету (на тлі підвищення загальної суми доходів Державного бюджету України у цей же період) [10].

З огляду на це, виокремлюючи практичний аспект проблеми, слід відзначити, що до числа його складових входять:

- а) відсутність конкретики в плануванні і у зв'язку з цим – в очікуваних результатах. Щодо планування, то йдеться про те, що державні

цільові програми носять, як правило, довгостроковий характер, тому у цьому контексті постає питання упровадження дієвого середньострокового та перспективного бюджетного планування. Законом про державні цільові програми було започатковано законодавче використання програмно-цільового методу під час формування державної політики. Проте практичне використання цього методу обмежується нерозвиненістю середньострокового бюджетування при плануванні бюджету [3]. Чинне вітчизняне законодавство передбачає розроблення прогнозу основних бюджетних показників на три роки, наступних за плановим (підпункт е) п. 1 ч. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України). Проте, враховуючи практику ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються суттєві зміни планових показників на наступний рік, середньостроковий прогноз бюджетних показників одразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення загальнодержавної, регіональної та галузевої політики.

Унаслідок відсутності належної системи стратегічних і програмних документів бюджетні програми не узгоджені з пріоритетами розвитку, що, у свою чергу, створює перешкоди для визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку в Україні. Тому з року в рік спостерігаються факти непослідовності політики, постійно змінюються пріоритети соціально-економічного розвитку. Прикладом цього може слугувати запровадження зон пільгового оподаткування (СЄЗ і ТПП), їх скасування у 2005 р. та відкриття аналогів (технопарків) з 2006 р.;

- б) усупереч ст. 13 Закону про державні цільові програми, яка передбачає, що контроль за виконанням такої програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати її виконання та узагальненого висновку про кінцеві підсумки програми, внаслідок ненадання достовірної та повної інформації безпосередніми виконавцями, не забезпечується належний контроль з боку Уряду;

- в) непрозоре та несвоєчасне фінансування лише за принципом щорічного освоєння бюджету, а не за принципом виділення коштів для усунення певної проблеми;

- г) низький рівень інвестиційної та інноваційної складової державних цільових програм;

- д) безвідповідальність та безкарність як державних замовників (у частині належного контролю), так і визначених виконавців (у частині безпосереднього виконання програм).

Результати аудиту ефективності державних цільових програм, проведених Рахунковою палатою України у 2007–2008 рр., дозволяють виділити низку проблемних питань, пов'язаних як із законодавчими аспектами, так і з практичними. До числа цих питань входять такі [4]:

- переважна більшість програм прийняті без урахування їх актуальності й важливості. Як правило, заходи, передбачені такими програмами, є нечіткими, без визначення конкретних обсягів фінансових ресурсів на їх реалізацію, окремі з них дублюються в інших державних програмах, що призводить до неузгодженості між державними цільовими програмами і бюджетними програмами;

- державні цільові програми, на виконання яких держава протягом значного часу спрямовувала бюджетні кошти, із завершенням їх терміну у багатьох випадках не досягали своєї мети, тобто витрачені кошти на реалізацію таких програм було використано неефективно;

- порушення Закону про державні цільові програми:

- а) за своїми основними положеннями програми не відповідають статусу, визначеному вказаним Законом України; часто мета та напрями реалізації заходів програми потребують суттєвого перегляду і уточнення;

- б) у деяких випадках затверджені програми мають загальний характер, не визначають конкретні заходи, напрями робіт, об'єкти, державних замовників, відповідальних виконавців, очікувані результати;

- в) Кабінетом Міністрів України та відповідальними за реалізацію державних цільових програм центральними органами виконавчої влади після набуття чинності у 2004 р. вищевказаного Закону України не було забезпечено приведення програм відповідно до вимог даного Закону;

- г) у окремих із затверджених програм не передбачено фінансування в розрізі конкретних завдань та заходів з визначенням джерел і обсягів фінансування з розбивкою за роками; планування видатків здійснювалося з порушенням ст. 4 Закону; не завжди проводилася державна експертиза їхніх проектів; з порушенням вимог ст. 8 не призначалися керівники програм, до основних завдань яких віднесено оперативне управління та контроль за виконанням конкретних програм; у деяких випадках – контроль покладался на органи, які не можуть бути державними замовниками у розумінні Закону про державні цільові програми.

Характерною обставиною є те, що керівниками міністерств та організацій, відповідальних за виконання рішень аудиту державних цільових програм, проведеного Рахунковою палатою України у відповідні періоди, не вживалися необхідні заходи щодо реалізації рекомендацій та пропозицій вказаного державного органу. Як наслідок, значна частина проблемних питань до цього часу не вирішена, що негативно позначається на процесі використання бюджетних коштів та перешкоджає своєчасному і повному виконанню державних цільових програм.

З огляду на викладені вище обставини в Україні існує забагато програм, що не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсним можливостям держави, а також програм, що визнано неефективними та закрито.

Так, у 2004–2007 рр. кількість програм складала близько 307, у 2008 р. – 200, а у 2009–2010 рр. за інформацією Міністерства економіки України цю кількість планується оптимізувати до 100 [7]. До того ж зазначеним міністерством, зважаючи на брак бюджетних коштів в умовах світової фінансової кризи, запропоновано скоротити частину державних (цільових) програм до 95, що за підрахунками фахівців цього органу надасть можливість економії бюджетних коштів майже на 3,8 млрд грн. Інакше кажучи, спостерігається тенденція щодо зменшення кількості державних цільових програм. Міністерством економіки України у межах законодавчо визначених повноважень [15] тільки протягом 2008 р. було розглянуто близько 220 проектів концепцій і державних цільових програм, у тому числі підготовлено понад 80 узагальнених висновків [8]. За пропозицією цього центрального органу виконавчої влади з листопада 2008 р. у державі законодавчо запроваджено тимчасове припинення підготовки проектів нових державних цільових програм або внесення змін до діючих програм із стабілізації економічної ситуації в країні, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України [19]. Проте, незважаючи на таке припинення, з початку його дії до червня 2009 р. лише Урядом України затверджено 7 державних цільових програм та схвалено 13 концепцій цих програм.

Оптимальними шляхами вирішення вказаних вище проблем, на нашу думку, є розроблення та прийняття вітчизняної стратегії збалансованого розвитку на довгостроковий період, внесення відповідних змін до Закону про державні цільові програми, інвентариза-

ція за відповідними критеріями наявних державних цільових програм, у тому числі – виходячи з сучасних економічних реалій держави, пріоритетів державної політики, можливостей державного бюджету, вимог нового вітчизняного законодавства та тих, що висуюються до державної підтримки з боку ЄС та СОТ.

Висновки та пропозиції

Правове регулювання питань, пов'язаних з функціонуванням державних цільових програм при їх плануванні та виконанні у державно-управлінському аспекті містить чимало законо-

давчих і практичних проблем. Більшість з них у цьому дослідженні розкрито через недосконалість основного нормативно-правового акта у цій царині – Закону про державні цільові програми. Інші проблеми зосереджуються на рівні відсутності у правовому полі держави системних підходів щодо формування стратегічних пріоритетів держави, через що не формуються бюджети пріоритетів або мають вузький спеціалізований характер і локалізуються на нижчих рівнях державно-владної ієрархії. Системне дослідження означених питань може слугувати предметом подальшого наукового пошуку.

Використані джерела

1. Гладких, Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.
2. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 16210-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
3. Запатріна, І. В. Програмно-цільовий метод бюджетів у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main/art_id=1146426&cat_id=32826;
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1497434&cat_id=32826
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ecorys.ru/rus/doc/act01_014.pdf
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_article?art_id=204258747&cat_id=35884
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=32831
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rainbow.gov.ua/news/846.html>
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/august2009/03.htm>
11. Кириченко, О. А. Сутність бюджетування. Українські реалії / О. А. Кириченко // Фінанси України. – 2007. – № 2. – С. 138–141.
12. Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Порядку обліку державних цільових програм» від 31 липня 2007 р. № 250, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 серпня 2007 р. за № 944/14211 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 62. – Ст. 2444.
13. Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 липня 2006 р. № 555 «Про державну експертизу ДЦНТП» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
14. Павлюк, К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 4 (33). – С. 42–54.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство економіки України» від 26 травня 2007 р. № 777 // Офіц. вісн. України – 2007. – № 39. – С. 69. – Ст. 1563.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 р. № 106 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.
17. Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги : Указ Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007 р. – № 31. – С. 10. – Ст. 1247.
18. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 року «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм» : Указ Президента України від 22 червня 2009 р. № 474/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 47. – С. 11. – Ст. 1566.
19. Пункт 19 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації бюджетного процесу» від 26 листопада 2008 р. № 1036 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 92. – С. 42. – Ст. 3053.
20. Радул, Л. І. Сутність та проблематика бюджетування в Україні [Електронний ресурс] / Л. І. Радул. – Режим доступу : <http://intkonf.org/radul-li-sutnist-ta-problematika-byudzhetuвання-v-ukrayini/>
21. Чугунов, І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання : навч. посіб. / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005.