

УДК 336.7

ПРИНЦИПИ КЛАСИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ МІСЦЕВОГО РІВНЯ**Сукач О.М.**

Черкаський державний технологічний університет

Рассмотрены принципы классификации бюджетных программ местного уровня. Проанализированы существующие подходы к распределению программ по направлениям, выявлено несовершенство имеющихся механизмов, отсутствие единой классификации, которая отображает принадлежность программ и их целесообразность. Предложена классификация местных бюджетных программ по направлениям социально-экономического развития.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная программа, классификация бюджетных программ, комплексная программа, приоритетность финансирования бюджетных программ, региональная программа, целевая программа.

Principles of classification of budgetary programs of local level are considered. Existent approaches to the distribution of the programs after directions are analyzed, imperfection of present mechanisms, absence of single classification which represents belonging of the programs and their expedience are revealed. The classification of local budgetary programs after directions of social and economic development is offered.

Key words: budget, budgetary program, classification of budgetary programs, complex program, priority level of budgetary programs financing, regional program, goal-oriented program.

Постановка проблеми. В умовах глобальної економічної кризи для України залишається актуальним питання ефективного використання обмежених фінансових ресурсів для задоволення нагальних потреб країни. Одним з напрямів вирішення цих проблем є ефективне впровадження формування бюджету за програмами. Програмне бюджетування на даному етапі – це бюджетування, орієнтоване на результат. При цьому увага зосереджується на тому, що та чого необхідно зробити, для досягнення результату та скільки це буде коштувати платникам податків. Основною метою програмного методу формування бюджету всіх рівнів є забезпечення необхідної інформації щодо ресурсів та ефективності видатків, від яких залежить виконання програми та підпрограми. Така інформація дасть змогу керівникам, які приймають рішення, правильно вибрати першочергову та найважливішу для конкретного регіону програму серед інших, альтернативних програм, які також можуть бути важливими, але при обмежених фінансових ресурсах фінансування всіх можливих програм є нереальним.

Аналіз останніх досліджень і результатів. Проблеми функціонування бюджетних програм висвітлюються в працях зарубіжних вчених Ш. Бланкарта, К. Вайс, Е. Ведунга, Р. Зоді, Е. Лехана, Ю. Немеца, А. Премчанда, Р. Хакета та інших. Серед вітчизняних фахівців проблеми класифікації бюджетних програм досліджували: М. Азаров, М. Бариніна-Закірова, Т. Єфименко, О. Кириленко, М. Кульчицький, А. Максюта, К. Павлюк, І. Стефаник, І. Чугунов, І. Януль та інші.

Зокрема, А. Максюта визначає, що: “формування бюджетів різних рівнів за програмами передбачає:

- всі видатки бюджетів мають затверджуватися у вигляді програм. Це принципова відмінність від ситуації, коли фінансувалися лише функції або установи;
- кожна програма повинна мати свого виконавця (бажано, щоб кожна програма мала одного);
- програма повинна мати кількісні виміри й цілі. Слід чітко визначати її мету, завдання, конкретні показники ефективності”[1].

Перун З. серед основних рис програмного фінансування виокремлює:

- зосередження уваги на результатах. Зміщення акценту з витрачання ресурсів на виконання програми та досягнення результатів;
- підвищення результативності державного сектору. В межах програмно-цільового методу забезпечується виконання одного з найпереконливіших пунктів плану моніторингу та аналізу бюджетного виконання, а саме – співвідношення видатків з досягнутими результатами. Аналіз виступає інструментом для програмного оцінювання, та дозволяє затвердити і запровадити бюджетну програму, результати якої виправдають ефективність виконаних витрат;
- підвищення бюджетної прозорості та заохочення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань з питань місцевого самоврядування та бюджету[2].

Але, незважаючи на значні здобутки з проблемних питань, невирішеними залишаються такі проблеми:

- недосконалість діючого законодавства стосовно бюджетної класифікації видатків бюджетів усіх рівнів;
- неузгодженість програмного фінансування видатків місцевого та загальнодержавного бюджетів;
- відсутність чіткої, єдиної незмінної класифікації бюджетних програм тощо.

Формування цілей статті. Метою статті є обґрунтування економічної ефективності напрацювання єдиної економічної класифікації бюджетних програм місцевого рівня.

Виклад основного матеріалу. Поняття “програма” є досить широким і має низку інтерпретацій. В Україні існує декілька видів програм. Головною є програма діяльності уряду, яка визначає сукупність основних цілей та завдань, які уряд має вирішити у період своєї діяльності. Існують також державні та місцеві програми економічного і соціального розвитку, які щороку затверджує уряд і місцеві органи виконавчої влади. В них визначено цілі та пріоритети соціально-економічної політики, а також заходи для їх досягнення. Державні та місцеві цільові програми – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, спрямованих на розв’язання окремих найважливіших проблем розвитку держави, галузей економіки чи адміністративно-територіальних одиниць.

Всі ці програми відрізняються від поняття бюджетної програми як за формулюванням, так і за структурою.

Викладене обумовлює необхідність розгляду державних та бюджетних програм як підконтрольних об’єктів. Виникає потреба у з’ясуванні схожостей і розбіжностей між державними, регіональними та бюджетними програмами як об’єктами перерозподілу бюджетних ресурсів.

У Законі України “Про Державні цільові програми” (ст. 1) визначено: “Державна цільова програма – це 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” [3].

Однією з головних умов розробки державної цільової програми є існування проблеми, розв’язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління і потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, обов’язковими умовами є: відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв’язків технологічно пов’язаних галузей та виробництв і наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Результати дослідження вказують на існування основ, що можуть класифікувати державні цільові програми як складову бюджетної системи (ст. 1, 3) (рис. 1) [4].

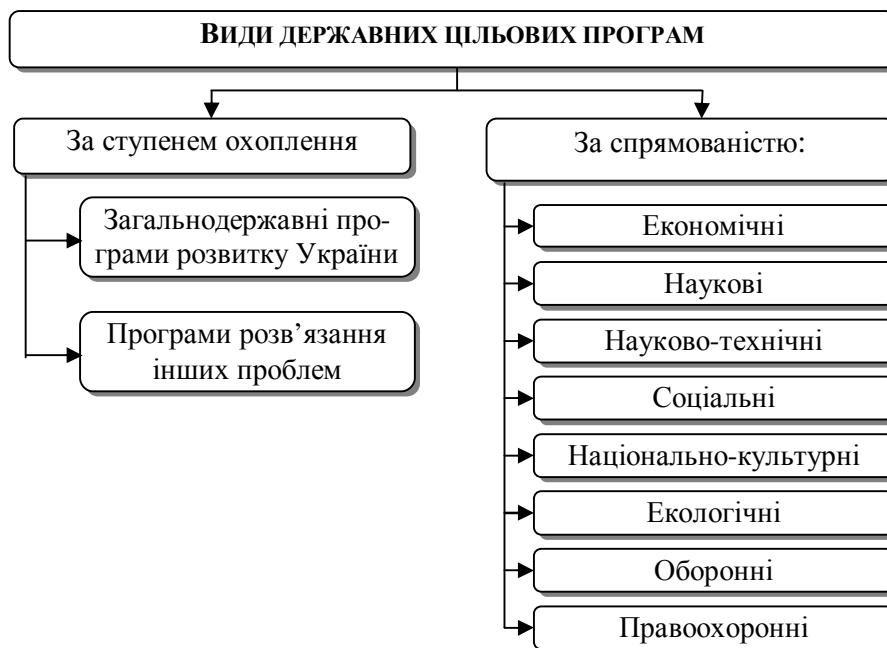


Рис. 1. Класифікація державних цільових програм

Так, залежно від масштабу державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, що охоплюють розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Водночас, за спрямованістю ці програми поділяються на:

- економічні, спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки [3].

У методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, визначено, що: “регіональні цільові програми готуються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України “Про державні цільові програми”, а “регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік”.

Якщо програма об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету, то вона вважається “комплексною”.

Підставою для розроблення регіональних програми є: існування проблеми на рівні регіону, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій та наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку регіону [5].

У Бюджетному кодексі України визначено, що “бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій” [6]. Таке ж визначення цьому терміну дано в Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [7]. У Проекті “Реформа місцевих бюджетів в Україні” визначено: Бюджетна програма – це основний компонент програмно-цільового методу, оскільки головна увага бюджетного програмування зосереджена на програмах. Програма складається з тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на досягнення цілі чи низки довгострокових цілей та завдань. Підпрограма складається з набору відповідних дій, спрямованих на виконання завдань. Структуризація дій програми означає, що дані щодо видатків, пропозиції щодо фінансування та конкретні вимоги можна об'єднати у відносно небагато пунктів будь-якого бюджету та забезпечити міжпрограмне порівняння. Основна особливість програмного бюджетування полягає в тому, що строго контролюється не виконання видатків, а досягнення результатів програми.

Визначивши програму, розпорядник коштів планує свою бюджетну програму, видаткова частина якої може бути прогнозована у проекті бюджету на наступний рік чи на середньострокову (стратегічну) перспективу[8].

Отже бюджетна програма є формою реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі, метою застосування якого є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Але незважаючи на тлумачення поняття програм, в умовах сьогодення нормативно-правовими актами, чітко не визначено класифікацію бюджетних програм за їх видами, а також взаємозв'язків з іншими (у тому числі державними цільовими) програмами.

На відміну від державних цільових, формування бюджетних програм здійснюється не тільки за умови існування проблеми та не завжди залежить від відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики.

Бюджетна програма є короткостроковою та має оперативні цілі, а державна цільова – реалізується в декілька етапів і має досягати стратегічних цілей.

Для кожної державної цільової програми визначається окрема стратегічна мета, тоді як мета бюджетної програми (як і її назва) залишається однаковою протягом багатьох років.

Бюджетна програма має своїм джерелом тільки кошти бюджету одного рівня (інші джерела виключаються); державна ж цільова програма може залучати кошти не лише бюджетів різних рівнів, а й позабюджетних фондів, гранти, власні кошти, залучені кредити та інші джерела, не заборонені чинним законодавством.

Відповідно до Тимчасових методичних рекомендацій, державні цільові програми за своєю спрямованістю поділяються на економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні [9]. Що стосується бюджетних програм, то нормативно вони за спрямованістю не класифіковані, але на сучасному етапі багато в чому тяжіють до функціональної класифікації і ще не в усіх аспектах відрізняються від вчорашніх функцій та відповідають терміну “програма”.

Концепцією наприклад, надано лише пояснення стосовно цифрового кодування бюджетної програми. При цьому зазначено, що функціональна класифікація видатків бюджету застосовується виключно в аналітичних і статистичних документах. Прив'язка коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду функціональної класифікації видатків бюджету використовується, зокрема, для складання зведеного бюджету, здійснення макроекономічного аналізу, формування державної політики у галузях економіки, проведення міжнародних порівнянь видатків за їх функціями. Для кожної бюджетної програми розробляється паспорт – документ, що визначає суму коштів, необхідних для її виконання, законодавчі підстави реалізації цієї програми, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики, на підставі якого здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми [10].

Відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання, паспорти складають усі головні розпорядники за кожною бюджетною програмою, затвердженою законом про держбюджет на відповідний рік, окрім видатків, затверджених за КПКВ 3510000 “Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки)”, та за бюджетними програмами, які виникають унаслідок розподілу загальнодержавних видатків між головними розпорядниками.

В пункті 2.2 Правил зазначено, що державні цільові програми можуть здійснюватися у межах бюджетної програми

Бюджетним кодексом визначено, що: “видатки бюджету класифікуються за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків); функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків); економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація).

Програмна класифікація – це розподіл видатків бюджету за програмами. Саме такий формат розподілу видатків головних розпорядників коштів необхідно використовувати для подання на розгляд Верховної Ради” [6]. Саме цей формат служить для представлення того, яка діяльність фінансується, та які завдання та цілі ставляться при цьому.

Відповідно до вимог частини третьої статті 38 Бюджетного кодексу України програмна класифікація видатків державного бюджету щорічно визначається у Законі “Про Державний бюджет України”. Програмна класифікація використовується для: представлення проекту бюджету на розгляд

Верховної Ради; представлення того, яка діяльність фінансується, та які завдання та цілі при цьому ставляться; проведення аналізу використання коштів та досягнутих результатів.

Отже, виконане дослідження свідчить про те, що не зважаючи на майже десятирічний термін переходу до програмного формування бюджет, прийняття ряду нормативних актів та напрацювань вчених на даний час відсутня чітка класифікація бюджетних програм. Так, у п. 3 Концепції реформування місцевих бюджетів зазначено, що основним завданням є: “розробити програмну класифікацію видатків і кредитування місцевих бюджетів; скласти типовий перелік бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень...” [11]. Наказ Мінфіну “Про основні підходи щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів”, де зокрема зазначено: “Запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів має проводитись у два етапи: I етап – 2008-2012 роки, II етап – 2013 рік... Інструменти реалізації завдань I етапу:

- розробка програмної класифікації місцевих бюджетів та її затвердження для складання і виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом.
- розробка і затвердження типового переліку бюджетних програм, паспортів бюджетних програм та інструкцій щодо їх складання”.

Але всі розпорядження та завдання, щодо розробки класифікації бюджетних програм залишились не реалізованими та формальними.

Проаналізувавши наявні підходи, щодо класифікації та приналежності програм розроблено класифікацію бюджетних програм місцевого рівня (рис. 2).

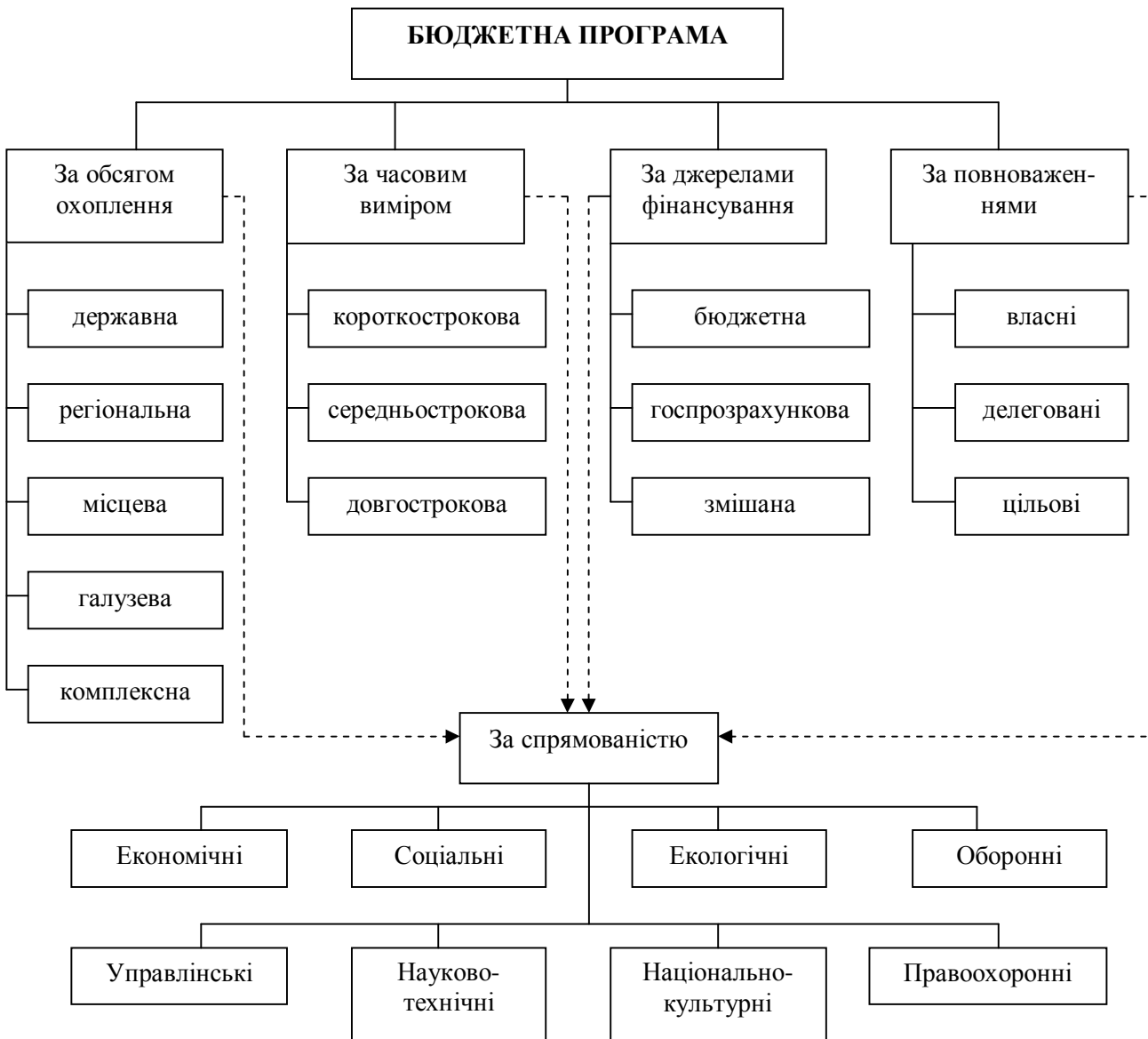


Рис. 2. Класифікація бюджетних програм

Висновки. Запропонована класифікація бюджетних програм дозволить раціонально розподіляти обмежені фінансові ресурси з досягненням максимального ефекту, запобігти дублюванню програм та припинення їх дій не отримавши реального результату.

Беручи до уваги актуальність даної проблематики, комплексність проблеми, зокрема, з врахуванням регіональних відмінностей є доцільним проведення подальших наукових досліджень за даною тематикою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Максютя А.А. Ключові напрями бюджетної реформи в Україні //Доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конф. “Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання”. – К.: НДФІ, 2001. – С. 161.
2. Програмно-цільовий метод формування бюджету. навч. посібник/ З.В. Перун, О.І. Романюк, Н.Н. Товста та ін. – К.: Унісерв, 2002. – С. 6.
3. Закон України «Про Державні цільові програми».
4. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм /Т.І. Єфименко, І.Б. Стефанкж, Н.І. Рубан та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 320 с.
5. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання.
6. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К. :Атіка, 2001. – 80 с.
7. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р.
8. Посібник для органів місцевого самоврядування / Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”. – К., 2005. – 56 с.
9. Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм, затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 08.05.2003 № 114.
10. Правила складання паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № і 098, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368.
11. Розпорядження Кабміну України від 23 травня 2007 р. N 308-р “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів”.