

ВОЙЦЕХІВСЬКА

Вікторія Вікторівна

vikysa87@mail.ru

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

PROBLEMS OF THE LEGAL REGULATION OF NATIONAL TARGET PROGRAMS IN TODAY'S



аспірант Центрального науково-дослідного інституту озброєння та військової техніки Збройних Сил України

Стаття присвячена аналізу нормативно-правової бази регулювання державних цільових програм. В статті висвітлені проблеми законодавчого упорядкування механізму реалізації програм, які виникають в процесі виконання бюджету та ускладнюють отримання визначених державними цільовими програмами результатів.

Статья посвящена анализу нормативно-правовой базы регулирования государственных целевых программ. В статье освещены проблемы законодательного упорядочения механизма реализации программ, которые возникают в процессе исполнения бюджета и затрудняют получение определенных государственными целевыми программами результатов.

The article analyzes the legal framework governing public purpose programs. The article analyzes the problems of legislative regulation mechanism for implementing programs that occur during the execution of the budget and difficult to obtain certain government programs targeted results.

Ключові слова: державні цільові програми, законодавче регулювання, фінансування.

Ключевые слова: государственные целевые программы, законодательное регулирование, финансирование.

Key words: national target program, legislative regulation, financing.

ВСТУП

Основне завдання бюджетної політики на сьогоднішній день полягає у підвищенні ефективності бюджетної системи на основі результативного використання державних коштів шляхом врегулювання механізмів управління видатками та налагодження надійного моніторингу бюджетних витрат. Оскільки Україна перейшла на застосування програмно-цільового методу бюджетного планування, необхідно забезпечити дієву нормативно-правову базу, яка сприятиме реалізації державних цільових програм.

Більшість науковців погоджуються з тим, що на сьогодні законодавча база з регулювання питання реалізації державних цільових програм не досконала. Зокрема, С.А.Буковинський, А.С.Гальчинський, В.М.Гейць, Н.І.Дорош, К.В.Павлюк, О.А.Самошкіна, І.Б.Стефанюк, Н.І.Рубан, О.В.Шевчук, І.Я.Чугунов зазначають, що функціонування механізму державних цільових програм характеризується великою кількістю недоліків та здійснюється не прозоро, що пояснюється низьким регламентуванням інституту державних цільових програм.

МЕТА РОБОТИ – визначити основні проблеми, які виникають під час затвердження та реалізації цільових програм внаслідок недосконалості нормативно-правової бази.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою статті є нормативно-правові акти, монографії та матеріали періодичних видань.

В процесі дослідження використано методи аналізу, логічний та конструктивний.

РЕЗУЛЬТАТИ

Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі регламентується значною кількістю нормативно-правових актів, серед яких слід зазначити такі:

1. Бюджетний кодекс;
2. Закони України «Про державні цільові програми» та «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку»;
3. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» і «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;
4. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»;
5. Накази Міністерства фінансів України «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання

місцевих бюджетів», «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі», «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» та «Про паспорти бюджетних програм»;

6. Указ Президента України «Про національний план дій на 2012 рік щодо впровадження програми економічних реформ 2010-2014 років «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

На сьогоднішній день механізм державних цільових програм, як спосіб реалізації пріоритетних напрямків та розв'язання найважливіших проблем, має багато недоліків і практично не діє. Це пов'язано не лише з недостатнім державним фінансуванням, але й із неузгодженістю великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм. Ці проблеми виникають на кожному етапі реалізації цільових програм, починаючи від бюджетного планування витрат на державні програми і закінчуючи звітом замовників та виконавців про використання коштів державного бюджету та досягнення показників по кожному із завдань, визначених паспортами програм.

Законодавче регулювання програмного і бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, які потребують державного фінансування. Це питання зазначене у Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм», де і зазначалися основні шляхи вирішення цієї проблеми, а саме вжиття заходів у двомісячний строк щодо визначення в установленому порядку пріоритетних напрямків державної політики, але фактично це не було виконано [9]. На сьогодні існує значна кількість проблемних питань у всіх сферах, а також багато діючих державних цільових програм, які мають на меті їх вирішити, але фактично вони не реалізуються, оскільки відсутній законодавчий механізм встановлення пріоритетних напрямків державних цільових програм, і як наслідок, фінансуються всі програми, але не в повному розмірі.

На етапі затвердження державних цільових програм існує також ряд недоліків пов'язаних насамперед з тим, що вони приймаються нормативно-правовими актами різного рівня: до прийняття Закону України «Про державні цільові програми» - Законами України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, дорученнями Кабінету Міністрів України; після його прийняття – загальнодержавні програми затверджуються законом, а всі інші – постановами Кабінету Міністрів України. Це свідчить про неузгодженість між органами державної влади щодо ухвалення рішень про необхідність затвердження програм, оскільки вони приймаються на різному рівні та без достатнього аналізу реалізації програм у відповідних сферах, а також їх реального фінансового забезпечення. Тому

на сьогоднішній день чисельність програм постійно зростає, хоча більшість з них подібні за метою та способами розв'язання [1, с.22-28].

Однією з найважливіших проблем реалізації державних цільових програм є недостатнє їх фінансування за рахунок державних коштів. Аналіз діючих програм показав, що плановий обсяг державного фінансування на першому етапі реалізації програми досить низький порівняно з іншими періодами, це дає шанс державним замовникам на початок фінансування. В наступних періодах обсяги державного фінансування значно завищені, що призводить до унеможливлення повного забезпечення ресурсами. Ця проблема виникає тому, що затвердження програм не вимагає узгодженості з Міністерством фінансів щодо забезпеченості планових ресурсів затверджених паспортами із реальними можливостями держави на середньострокову перспективу. Але в статті 4 Закону України «Про державні цільові програми» зазначено, що заходи, завдання та показники державних цільових програм враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік [4].

Відсутність чіткого законодавчого механізму пріоритетності програм дає свої негативні наслідки і під час фінансування програмних заходів, оскільки виділяється значний обсяг коштів на вирішення часткових, регіональних проблем, але лише близько 40% усіх ресурсів спрямовано на вирішення дійсно пріоритетних напрямків соціально та економічного розвитку. Також протягом тривалого періоду не вдається збалансувати обсяги державних витрат на реалізацію програм та реальних можливостей бюджету; це призводить до продовження строків виконання запланованих завдань і заходів та в загальному підсумку до неефективного використання бюджетних ресурсів. Про це свідчить велика кількість програм, які фінансуються протягом усього періоду реалізації лише на половину від затверджених обсягів та нерівномірно протягом року. Хоча статтею 21 п.4 Бюджетного кодексу зазначено, що бюджетні програми, які забезпечують виконання протягом декількох років включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог кодексу [2]. Тоді постає питання, чому програми фінансуються лише на 50%, і ця ситуація має стійкий характер. Для вирішення цієї проблеми доцільно скористатися досвідом більшості розвинутих країн світу, які застосовують механізм багаторічного оцінювання видатків бюджету з урахуванням стратегічних напрямків соціального-економічного розвитку країни.

Механізм реалізації державних цільових програм на сьогоднішній день працює недостатньо прозоро та публічно, оскільки інформація щодо досягнення планових показників та обсягів державного фінансування розкривається по міністерствам частково, а за програмами, які мають декількох виконавців, дослідити результати досить важко. У Законі України «Про державні цільові програми» статтями 19, 20 та 21 визначено основні повнова-

ження центральних органів виконавчої влади у напрямку розроблення та виконання державних цільових програм у різних сферах державної політики, тобто за ними закріплюється проведення аналізу стану виконання державних програм і підготовка висновку про кінцеві результати їх виконання [4]. Але повну інформацію за кожний рік реалізації програми отримати від цих органів досить складно, за більшістю програмами вона доступна лише для службового використання. Тому доцільно розширити надання повної інформації про стан фінансування та рівень виконання програм, які зазначені статтею 5 Закону України «Про державні цільові програми» для забезпечення їх відкритості й доступності для громадськості [4].

Питання контролю та надійного моніторингу за ходом виконання програм також не достатньо законодавчо врегульовані. Як попередньо зазначалося, узагальнену інформацію щодо державного фінансування та виконання програмних заходів отримати досить складно, оскільки кожне Міністерство робить звіт по цільовим програмам у розрізах свої завдань та обсягів коштів, які виділені для їх виконання. Хоча на сьогодні в Україні ведеться оперативний моніторинг за доходами та видатками з державного бюджету Державною казначейською службою, в обов'язки якої Указом Президента України «Про Положення Про Державну казначейську службу України» чомусь не входить контроль за державними цільовими програмами, які отримують фінансування близько 20% усіх коштів державного бюджету [11]. Постає питання чому при роботі такої служби цільові програми існують самостійно. Така ситуація ускладнює контроль за використанням державних коштів й аналізом ефективності державних витрат Міністерством фінансів, Міністер-

ством економіки України та Державною казначейською службою. Тому єдиним контролером за програмами залишається державний замовник, який може отримати додаткові кошти без належного контролю за їх використанням.

Також законодавчо не врегульоване питання залучення коштів для реалізації програми з позабюджетних джерел. Адже однією із беззаперечних переваг цільових програм є співпраця державних органів з різними недержавними організаціями та підприємствами з метою виконання спільних проблемних питань, тобто державні програми згідно статті 9 Закону України «Про державні цільові програми» можуть залучати кошти з інших позабюджетних джерел [4]. Але на сьогодні на 1 грн. бюджетних коштів припадає менше 1 грн позабюджетних джерел в кращому випадку, а за більшістю програмами – джерелом фінансування є лише державний бюджет. Тому доцільно зацікавити приватні структури щодо вкладення своїх коштів у програмні завдання шляхом стимулювання їхньої діяльності: наданням пільгових кредитів та пільговим оподаткуванням. Це призведе до виконання пріоритетних завдань держави, підвищить ефективність використання державних коштів та дасть змогу перерозподілити державні кошти на виконання інших завдань [3, с.298-299].

Аналіз державних цільових програм свідчить, що в багатьох програмах спостерігається дублювання основних завдань та заходів, але при цьому фінансується не одна програма, а декілька, тобто здійснюється подвійне фінансування. Ця ситуація потребує перегляду всіх програм та вилучення подібних, оскільки державний бюджет і так досить обмежений.

Наведені проблеми законодавчого регулювання ме-

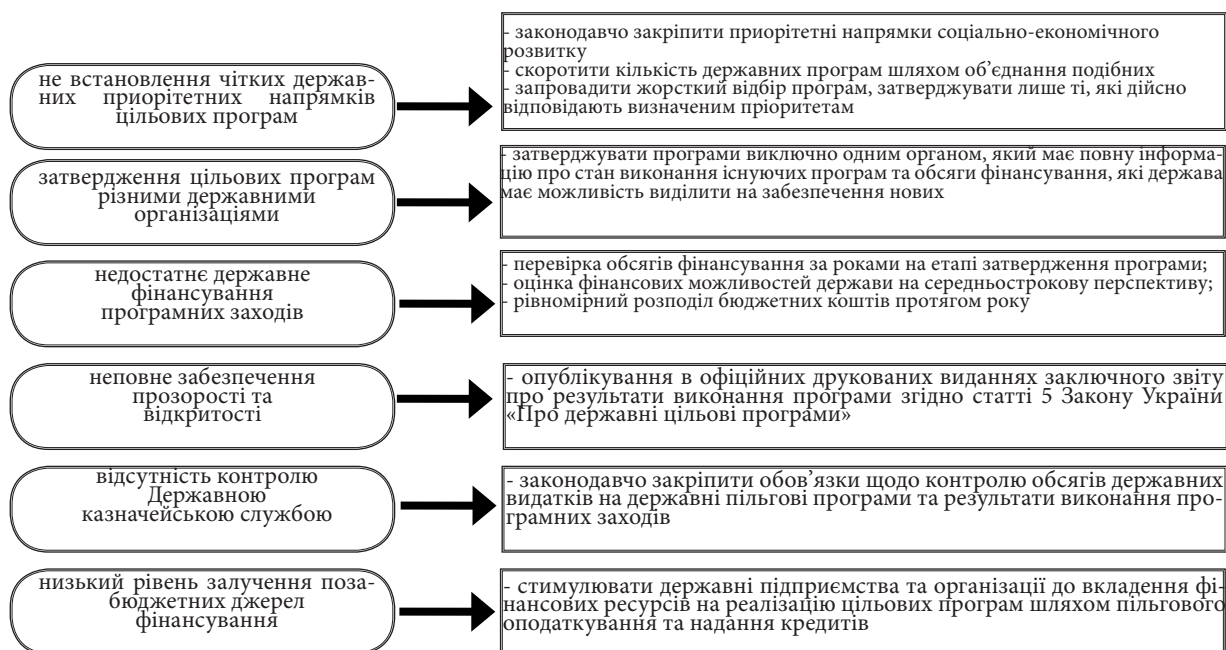


Рис. 1. Проблеми та шляхи вирішення законодавчого регулювання державних цільових програм (складено автором)

ханізму розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм та шляхи їх вирішення доцільно згрупувати (див. рис.1).

Нормативно-правове забезпечення процесу розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм висвітлено у вітчизняному законодавстві не повністю, оскільки залишаються не висвітлені окремі елементи щодо регулювання реалізації програмних завдань та заходів. Тому потрібно систематизувати та узагальнити існуючу нормативну базу та доповнити її положеннями, які врегулюють проблемні питання.

ВИСНОВКИ

Отже, вітчизняне законодавство поки що повністю не регулює всі питання, які пов'язані з реалізацією державних цільових програм, тому потрібно внести зміни щодо розроблення та виконання державних програм, оптимізувати їх кількість та підвищити ефективність державних витрат на виконання пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни. Це дасть змогу забезпечити прозорість та результативність бюджетної політики та оцінити переваги програмно-цільового методу, який, на жаль, в Україні зводиться до балансового та нормативного.

Література:

1. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану // *Фінанси України*. – 2006. - №3. – С. 21-28.
2. Бюджетний кодекс від 08.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
3. Гейць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері .- К.: Наукова думка, 2008. - 383 с.
4. Закон України «Про державні цільові програми» від: 18.03.2004 №1621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-iv>.
5. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку» від 23.03.2000 №1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602>
6. Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 №805 «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413.
7. Постанова КМУ від 31.01.2007 №106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>.
8. Постанова КМУ від 28.02.2002 №228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>.
9. Рішення Ради національної безпеки і оборони України №474/2009 від 22.06.09 «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/p0008525-09>.
10. Розпорядженні КМУ від 14.09.2002 №538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
11. Указ Президента України №460/2011 від 12.12.2011 «Про Положення Про Державну казначейську службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>.

КОНСУЛЬТАЦІЇ

Операції з постачання програмної продукції звільняються від оподаткування ПДВ

З метою розвитку індустрії програмної продукції створено базові економічні умови. А саме, встановлено тимчасове, з 01.01.2013 р. до 01.01.2023 р., звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання програмної продукції.

Зокрема, до такої програмної продукції належать:

- результат комп'ютерного програмування у вигляді операційної системи, системної, прикладної, розважальної, навчальної комп'ютерної програми (їх компонентів), а також у вигляді інтернет-сайтів чи онлайн-сервісів;
- криптографічні засоби захисту інформації.

Водночас, звертаємо увагу на те, що операції з імпор-

ту програмної продукції не підпадають під пільговий режим.

Відповідна норма передбачена пп.26.1 підрозділу 2 розділу XX Податкового кодексу України (зміни внесені Законом України від 05 липня 2012 року № 5091-VI «Про внесення змін до р.ХХ «Перехідні положення» ПКУ щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції»).

За матеріалами офіційного порталу Державної податкової служби України