

УДК: 336.143:336.143.2

**ОПТИМІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ В ОРГАНАХ СУДОВОЇ
ВЛАДИ НА ОСНОВІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ****Кощинець М.І.***Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника*

Стаття присвячена вивченню реального стану бюджетного процесу у судовій владі, зокрема, в частині ефективності впровадження та виконання бюджетних програм. Розглянуто з позиції впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес судової влади кількісні та якісні характеристики бюджетних програм. Обґрунтовано необхідність оптимізації кількості бюджетних програм у судовій владі та запропоновано шляхи підвищення ефективності контролю за їх виконанням. Зроблені у статті висновки та пропозиції можуть бути використані головними розпорядниками бюджетних коштів у судовій владі при підготовці бюджетних запитів до проекту державного бюджету та проекту прогнозу державного бюджету. Зазначене у повній мірі дозволить значною мірою уникнути необґрунтованої кількості бюджетних програм, ефективного і цільового використання бюджетних коштів у судовій владі та підвищить якість моніторингу і контролю їх виконання. Автором запропоновано власні обґрунтовані підходи щодо визначення кількості бюджетних програм та їх назв у судовій владі, що дозволить оптимізувати витрати на утримання судової влади.

Ключові слова: бюджетна політика, державний бюджет, бюджетна програма, головні розпорядники бюджетних коштів, програмно-цільовий метод, судова влада.

UDC: 336.143:336.143.2

**OPTIMISATION BUDGET PROGRAMS IN JUDICIAL AUTHORITIES
BASED PROGRAM PERFORMANCE****Koshchynets M.***Vasyl Stefanyk Precarpathian national university*

The article is devoted to the study of the real state budget process in the judiciary, in particular as regards the effectiveness of implementation and execution of budget programs. It is considered from the standpoint introduction of program budgeting in the budget process of the judiciary quantitative and qualitative characteristics of budget programs. The necessity of optimizing the number of budget programs in the judiciary has been proved and ways to improve monitoring their implementation have been suggested. The article's conclusions and suggestions can be used by key spending units of the judiciary in the preparation of budget requests to the draft state budget and the draft state budget forecast. It will allow to avoid the undue amount of budget programs, effective and targeted use of budget funds in the judiciary, and enhance the quality of monitoring and control their execution. The author has proposed own informed approaches to determine the number of budget programs and their names in the judiciary that will optimize the costs of the judiciary.

Keywords: fiscal policy, the state budget, budget program, the main spending units, program-target method, judiciary.

Актуальність проблеми. Ефективне використання бюджетних коштів - одна із важливих проблем виконання бюджету у більшості країн світу. Особливо актуальна ця проблема для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів та практично воєнного стану. З огляду на це першочерговими завданнями для органів, що здійснюють бюджетний контроль, є визначення пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, джерел їхнього фінансування та забезпечення контролю за цільовим, ефективним використанням бюджетних коштів у тому числі призначених для органів судової влади. Для успішного виконання цих завдань переважна більшість економічно розвинених країн світу уже понад півстоліття застосовує програмно-цільовий метод формування бюджету, зокрема при визначенні кількісних та якісних показників бюджетних програм. В Україні впровадження програмно-цільового методу розпочалося тільки після прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України. Разом з тим, в органах судової влади діє 20 бюджетних програм, більшість з яких є однотипними за метою, завданнями та іншими критеріями.

Аналіз останніх наукових досліджень. Окремі питання щодо перспектив та ефективності використання бюджетних коштів знайшли відображення в публікаціях таких вітчизняних вчених, як Л.Лисяк, Н.Гринчук, О.Молдован, Ц.Огонь, С.Білої, М.Кушнір, І.Мітюков, І.Януль та інших.

При цьому, впровадження згаданого методу у бюджетний процес судової влади залишається проблемою не вирішеною. Питанням упровадження в бюджетний процес програмно-цільового методу як одного з основних напрямів підвищення ефективності управління бюджетними коштами останнім часом присвячується велика кількість теоретичних і практичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, проте особливостям застосування програмно-цільового методу саме при визначенні кількості бюджетних програм, їх назв та контролю за їх виконанням у судовій владі уваги не приділено.

Мета роботи: проаналізувати особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, зокрема щодо оптимізації кількості бюджетних програм органами судової влади.

Викладення основного матеріалу дослідження. З метою визначення методології впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес судової влади, пропонуємо розглянути погляди деяких дослідників сутності програмно-цільового методу.

Так, вчений-економіст Р. Хакет вважає, що це системний метод визначення головної мети діяльності, цілей, завдань організації та перевірки її діяльності під час оцінки виконання бюджету шляхом співвідношення її витрат, результатів і продуктивності діяльності [1].

Як стверджують зарубіжні вчені, сучасне програмне бюджетування використовує все позитивне, що було вироблено в ході еволюції бюджетних концепцій. Програмування, як зазначає А. Стейсс, включає замовлення пропонованих заходів та проектів на основі схеми пріоритетів та прив'язки «цінників» до їх здійснення протягом відповідного періоду часу. Просте планування орієнтоване на потреби; програмування створює основу для визначення послідовності, в якій ці потреби можна задовольнити найефективніше. Тобто, програмування робить акцент на співвідношенні між спожитими ресурсами та результатом [2; с.8].

В основі програмного бюджетування - програми, які складаються з тісно взаємопов'язаних комплексів напрямків діяльності, спрямованих на досягнення мети або системи цілей та відповідних завдань по їх досягненню протягом певного періоду.

Досвід країн Заходу свідчить, що керівник програми отримує кошти для досягнення програмних цілей та виконання програмних завдань. У межах цього фінансування керівник програми може відносно вільно визначати, як досягти кінцевого результату у найбільш ефективний, якісний та економічний спосіб (програмному бюджетуванню властива значно більша, порівняно з постатейним бюджетуванням, свобода управлінських дій). При програмному бюджетуванні показники спожитих ресурсів, обсягів виконаних робіт, одержаного продукту і результату (ефекту) використовуються з метою управління та контролю за діяльністю. Зазначається також, що програмне бюджетування створює основу для застосування аналітичних методів, таких як аналіз альтернатив з погляду витрат та результатів. Відтак легше оцінити їх динаміку та інші тенденції, що впливають на досягнення цілей бюджетування.

В основі програмного бюджетування, зазвичай, лежить встановлення пріоритетів цілей та завдань, що дозволяє забезпечити досягнення найважливіших цілей за наявних або очікуваних ресурсах. Таким чином, у програмному бюджетуванні програмні та фінансові плани фактично пов'язані між собою у такий спосіб, який неможливо забезпечити за інших видів процесу бюджетування [2].

Приєднуються до думки зарубіжних колег щодо суті програмного бюджетування і вітчизняні науковці. Зокрема, серед них характерним є твердження, що програмно-цільовий метод спрямований на визначення першочергових цілей держави, складання програм для їхнього досягнення, забезпечення цих програм фінансовими ресурсами, оцінку ефективності використання бюджетних коштів у процесі виконання завдань програми [3; с.19].

Зокрема, І.О. Мітюков важливість бюджетних програм визначає так: «Якщо коротко сформулювати ідеологію програмно-цільового підходу, то вона полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів відповідною установою. Щоб виміряти та оцінити ці результати, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді бюджетної програми, яка має виконавця, мету та критерії оцінки її виконання» [4; с.41].

Академік НАН України М. Г. Чумаченко зауважує, що в найзагальнішому вигляді програмно-цільове бюджетування можна визначити як систему бюджетного планування, що пов'язує зроблені витрати з очікуваною віддачею від цих витрат, із їх соціальною й економічною ефективністю [5].

Вчений і практик з багаторічним досвідом Ц. Г. Огонь відмічає, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі зазвичай розуміється як система управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для розробки та виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Його застосування дає змогу оптимально розподілити і зосередити бюджетні кошти на пріоритетних напрямках реалізації бюджетної політики, а також сприяє результативності виконання бюджетних програм у процесі використання бюджетних коштів [6].

Разом з тим, згідно Стратегії розвитку системи управління державними фінансами [7], програмно-цільовий метод є методом управління бюджетними коштами, відповідно до якого система планування та використання бюджетних коштів орієнтована на досягнення конкретних результатів, що дає змогу покращити якість державних послуг та забезпечити оптимальний розподіл бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості.

На сьогодні застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України [8], постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. N 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [9], наказами Міністерства фінансів України від 14 грудня 2001р. N 574 «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» (у редакції наказу від 24.11.2010 N 1455) [10], від 10 грудня 2010 року N 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» (затверджено загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм) [11], від 06 червня 2012 № 687 «Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів» [12], від 12 березня 2012 № 333 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» [13].

Згідно зазначених документів, 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. Складовими елементами бюджетної програми є:

1) мета бюджетної програми - законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми;

2) завдання бюджетної програми - конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду і оцінити які можна за допомогою результативних показників;

3) напрями діяльності - конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів. Напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів. Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію бюджетної програми у межах коштів, виділених на цю мету;

4) результативні показники - кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

На сучасному етапі розвиток програмно-цільового методу відбувається в напрямі оптимізації кількості бюджетних програм. Необхідність оптимізації викликана, перш за все, адміністративною реформою, що на даний час проводиться в Україні і передбачає оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади з метою усунення дублювання їх функцій та підвищення рівня державного управління.

Так, Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію оптимізації кількості бюджетних програм [7], у якій визначено основні принципи та шляхи оптимізації кількості бюджетних програм. Мінфін щороку під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України разом з головними розпорядниками коштів державного бюджету приділяє особливу увагу оптимізації бюджетних програм. Зокрема, у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» порівняно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» кількість бюджетних програм зменшено на 38 відсотків (з 901 до 559), Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» містить вже тільки 544 бюджетні програми. Основними принципами оптимізації кількості бюджетних програм є:

системність і послідовність реалізації політики у сфері бюджетного планування (визначення оптимальної структури та змісту бюджетних програм, забезпечення високого рівня організації роботи державних інституцій, повноти і точності інформації про стан та перспективи розвитку зазначеної сфери);

цілісність (приведення видатків за бюджетною програмою у відповідність з прогнозами економічного і соціального розвитку

України на середньострокову перспективу, показниками розвитку окремих галузей економіки та органів державної влади на коротко- і середньостроковий періоди);

об'єктивність та прозорість (планування бюджетної програми відповідно до завдань і функцій органів виконавчої влади, установлених законодавством);

дотримання інтересів держави (розроблення плану діяльності головного розпорядника бюджетних коштів виходячи з необхідності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та забезпечення економічної безпеки держави);

результативність (досягнення відповідних результатів за умови використання мінімального обсягу бюджетних коштів);

ефективність (досягнення поставленої мети у процесі виконання бюджетної програми);

цільове використання бюджетних коштів (спрямування бюджетних коштів лише на цілі та завдання, визначені планом діяльності головного розпорядника бюджетних коштів).

Зокрема, на нашу думку, оптимізація кількості бюджетних програм у судовій владі повинна здійснюватися шляхом:

проведення аналізу бюджетних програм щодо їх відповідності встановленим вимогам, а також звітів про виконання паспортів бюджетних програм та висновків органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням вимог бюджетного законодавства;

визначення бюджетних програм відповідно до функцій, покладених на головного розпорядника бюджетних коштів;

об'єднання бюджетних програм за галузевим принципом, у тому числі шляхом їх передачі іншим головним розпорядникам бюджетних коштів відповідно до здійснюваних ними функцій.

Відповідальним за визначення оптимальної структури і змісту бюджетних програм, упорядкування їх кількості та недопущення дублювання функцій є головний розпорядник бюджетних коштів.

Так, відповідно до положень Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм, передбачається, що за відповідальним виконавцем закріплюються, як правило, не більше п'яти бюджетних програм, крім програм, закріплених за апаратом головного розпорядника, за яким

може бути закріплено 15 бюджетних програм без урахування тих, що розробляються протягом року за рахунок бюджетних призначень, які підлягають розподілу згідно із законодавством.

На даний час, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [14] функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюються:

Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди - щодо фінансового забезпечення діяльності цих органів;

Державна судова адміністрація України - щодо фінансового забезпечення діяльності всіх інших судів загальної юрисдикції, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України та Державної судової адміністрації України.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Державна судова адміністрація України є відповідальним виконавцем 10 бюджетних програм:

1. **0501010** «Організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи»

2. **0501020** «Здійснення правосуддя місцевими господарськими судами»

3. **0501030** «Здійснення правосуддя апеляційними загальними судами»

4. **0501040** «Здійснення правосуддя місцевими загальними судами»

5. **0501080** «Здійснення правосуддя апеляційними господарськими судами»

6. **0501100** «Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»

7. **0501110** «Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів та працівників апарату судів Національною школою суддів України»

8. **0501150** «Виконання рішень судів на користь суддів»

9. **0501160** «Здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами»

10. **0501170** «Здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами»,

а Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди (три) – по одній кожен. Таким чином за органами судової влади закріплено 15 бюджетних програм.

При цьому, Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 року №192-VIII передбачено, що видатки на утримання судів у Державному бюджеті України визначається окремим рядком щодо Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, а також у цілому щодо місцевих та апеляційних судів.

Окрім того, шість з п'ятнадцяти бюджетних програм, мають подібну мету, однакові завдання, напрями діяльності та результативні показники.

Разом з тим, згідно листа Міністерства фінансів України від 12.08.2015 р. N 31-04110-09-9/26060 «Щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2016 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2017 - 2018 роки» [15], головним розпорядником бюджетних коштів необхідно упорядкувати структуру та назви бюджетних програм виходячи з необхідності підвищення якості реалізації таких програм та досягнення їх кінцевої мети відповідно до положень Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм та звіту технічної місії Міжнародного валютного фонду щодо раціоналізації видатків, а також з урахуванням наявного міжнародного досвіду з цього питання.

У зв'язку з зазначеним вище пропонуємо об'єднати шість існуючих програм у одну бюджетну програму: «Здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами» (рис. 1).

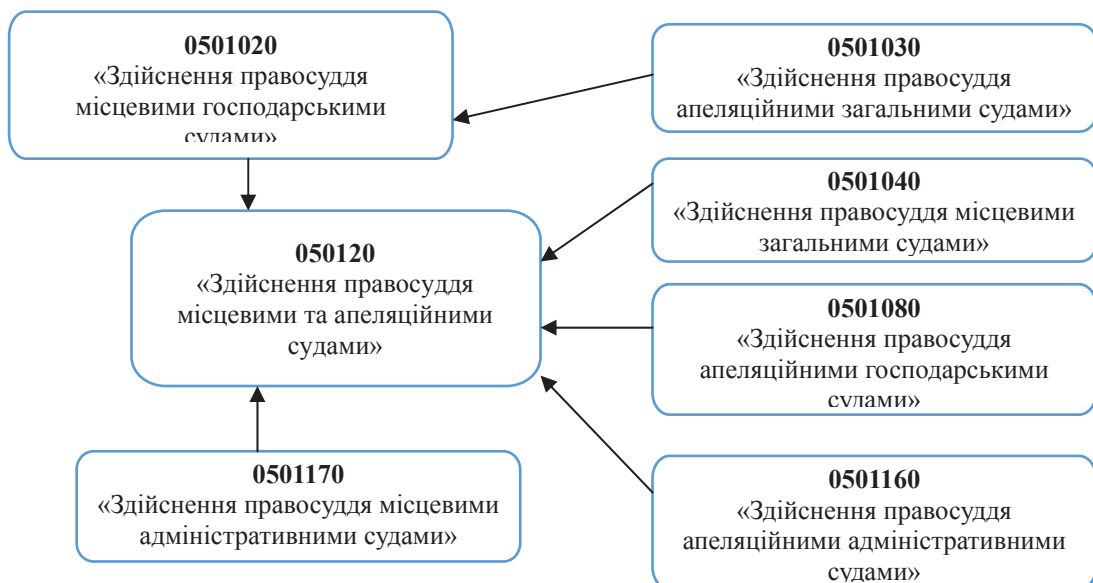


Рис. 1. Оптимізована структура бюджетних програм ДСА. (складена автором)

Таке об'єднання бюджетних програм обґрунтовується, зокрема такими методологічними підходами:

- бюджетний запит кожного головного розпорядника в органах судової влади буде містити його стратегічні цілі та результати діяльності на середньостроковий період, визначені відповідно до державних пріоритетів;

- формування бюджетних показників здійснюватиметься виходячи з принципу обґрунтованості витрат «від першої гривні», який передбачає детальні розрахунки за кожною бюджетною програмою як за загальним, так і з спеціальними фондами в межах коду економічної класифікації видатків або кредитування з урахуванням кількісних та вартісних факторів, що впливають на обсяг видатків та надання кредитів у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах;

- результативні показники бюджетних програм, що визначаються у бюджетному запиті та паспорті бюджетної програми, будуть чітко підпорядковані стратегічним цілям головного розпорядника та висвітлюють ефективність надання державних послуг.

Як відомо, органами судової влади визначення обсягів надходжень судового збору має здійснюватися з урахуванням норм Закону України від 22.05.2015 N 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору». При цьому під час визначення напрямів використання вказаних надходжень необхідно виходити з того, що потреба органу судової влади у видатках на оплату праці та оплату комунальних послуг і енергоносіїв має бути забезпечена у повному обсязі.

Разом з тим, на практиці, у зв'язку з нерівномірністю надходження судового збору до місцевих та апеляційних судів, у тому числі по юрисдикціях, виконати таку вимогу без перерозподілу коштів між бюджетними програмами не можливо. У зв'язку з цим, таке об'єднання програм дозволить підвищити ефективність використання бюджетних коштів, зменшить час на прийняття управлінських рішень та призведе до уникнення бюрократичної тяганини.

Одночасно слід звернути увагу, що з 1 вересня 2015 року набирає чинності Закон України від 09.04.2015 N 313-VIII «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних», яким головних розпорядників зобов'язано розміщувати на своїх офіційних сайтах *(не пізніше ніж через три дні після подання Верховній Раді України проекту закону про Державний бюджет України)* бюджетні запити, включаючи

інформацію про мету, завдання та очікувані результати, яких передбачається досягти при виконанні бюджетних програм.

Враховуючи наведене, інформація, що наводиться головними розпорядниками у бюджетних запитах, зокрема результативні показники бюджетних програм, має бути чіткою та однозначно сформульованою, зрозумілою та доступною для сприйняття широкими верствами населення.

Висновки. Підсумовуючи аналітичну частину дослідження застосування програмно-цільового методу при визначенні кількості бюджетних програм в органах судової влади, автор наголошує на значній кількості таких програм, що зменшує ефективність їх виконання та контрольованість. Зазначене обґрунтовує об'єктивну необхідність оптимізації їх кількості.

Результати оцінки ефективності впровадження та виконання бюджетних програм виступають важливою підставою для прийняття рішення про напрями удосконалення бюджетних програм на відповідний рік в органах судової влади.

У зв'язку з цим, перспективним напрямком досліджень у зазначеній сфері є вироблення обґрунтованих підходів щодо зменшення кількості головних розпорядників бюджетних коштів в органах судової влади без порушення гарантій їх незалежності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хакет Р. Програмно-цільовий метод / Hacket R. Program Budgeting Manual. – Varents Group, 1999. – С. 7.
2. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т.І. Єфименко, І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан та ін. -К.: НДФ1,2004. -320 с.-Бібліогр.:с. 171-174.
3. Януль І. Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. - 2003. - № 8. - С. 19.
4. Мітюков І.О. Бюджетна реформа і основні напрями вдосконалення бюджетної політики та політики держави у сфері публічних фінансів // Доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конф. "Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання". –К.:НДФІ, 2001. – С.41.
5. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України : монографія у 6 т. Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. –К.:НДФІ, 2004. – С. -50.
6. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. - № 7. –С. 22.

7. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами, розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013р. №774-р // www.kmu.gov.ua.
8. Бюджетний кодекс України // www.rada.gov.ua.
9. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. N 228 «», // www.kmu.gov.ua.
10. 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. N 574 // www.minfin.gov.ua/control.
11. Про результативні показники бюджетної програми, наказ Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року N 1536 // www.minfin.gov.ua/control.
12. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів, наказ Міністерства фінансів України від 06 червня 2012 № 687 // www.minfin.gov.ua/control.
13. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету, наказ Міністерства фінансів України від 12 березня 2012 № 333 // www.minfin.gov.ua/control.
14. Про судоустрій і статус суддів, Закон України // www.rada.gov.ua.
15. Щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2016 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2017 - 2018 роки, лист Міністерства фінансів України від 12.08.2015 р. N 31-04110-09-9/26060 // www.minfin.gov.ua/control.