

УДК 369.041

Б. С. Шулюк

## **БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТІВ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ**

**Висвітлено теоретичні засади складання та прийняття бюджетних програм, їх класифікаційні ознаки за соціальною спрямованістю і на цій основі запропоновано методику розроблення бюджетної програми, що сприятиме реалізації пріоритетних напрямів соціально-культурної політики. Досліджено проблеми впровадження згаданих програм в умовах ускладнення побудови соціально орієнтованої економіки. Запропоновано заходи для підвищення ефективності формування та виконання бюджетних програм у процесі реалізації пріоритетів соціально-культурної політики.**

В умовах розвитку ринкових відносин в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, що відбуваються при реалізації пріоритетів соціально-культурної політики. Одним із найдієвіших способів впливу на ці процеси є розроблення ефективних бюджетних програм, що дають змогу інституціям, відповідальним за прийняття державних рішень, чітко визначити пріоритети, цілі й напрями соціально-культурного розвитку на коротко-, середньо- і довготривалу перспективи, а також конкретні заходи, котрі забезпечують їх досягнення, з визначенням необхідних для цього фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та трудових ресурсів.

Проте залишаються нерозв'язаними проблеми формування та впровадження бюджетних програм при реалізації пріоритетів соціально-

культурної політики. Дані проблеми зумовлені тим, що не вироблено стратегічної політики в усіх сферах суспільного життя. Це призводить до складності вирішення соціальних завдань і обумовлене високим рівнем нестабільності та невизначеності динаміки розвитку держави. Тому питання активізації наукових зусиль, спрямованих на дослідження теоретичних засад таких програм у процесі їхньої реалізації, є актуальними.

Окремі аспекти зазначених проблем розкрито у працях вітчизняних науковців, таких як Б. Бабіна, Т. Єфименка, І. Малярчука, І. Чугунова, а також зарубіжних фахівців – А. Абалкіна, В. Гамукіна, І. Комарова, А. Лаврова та ін. Разом із тим, недостатньо досліджено теоретичні засади складання та реалізації бюджетних програм в умовах визнання пріоритетності соціально-культурної політики, проблемні аспекти розроблення та впровадження цих програм, не визначено можливі напрями розв'язання існуючих проблем. Виконання окреслених завдань, на наш погляд, дасть змогу не лише заповнити ряд прогалин, що утворились у вітчизняній фінансовій науці, а й сприятиме успішній реалізації бюджетних програм при здійсненні соціально-культурної політики.

Програмування як засіб державного регулювання господарського комплексу капіталістичних країн набуло значного розвитку у 1950-ті роки, в той час як країни соціалістичного ладу розвивали методи народногосподарського планування [8, с. 33]. Хоча і в командно-адміністративному плануванні використовували методи програмування або, точніше, «програмного бюджетування», що було спрямоване на встановлення пріоритетів цілей і завдань. Це давало змогу забезпечити досягнення найважливіших цілей за наявних або очікуваних ресурсах.

Як стверджують зарубіжні вчені, сучасне програмне бюджетування використовує все позитивне, що було вироблено у процесі еволюції бюджетних концепцій. Програмування, як зазначив А. Стейсс [11, с. 71], охоплює замовлення пропонованих заходів та проектів на основі схеми пріоритетів і прив'язки «цінників» до їх здійснення впродовж відповідного періоду. На

відміну від простого планування, яке орієнтоване на потреби, програмування створює основу для визначення послідовності, в котрій ці потреби можна задовольнити найефективніше. Тобто, програмування акцентує на співвідношенні між спожитими ресурсами та досягнутим результатом.

Досвід країн Заходу свідчить, що керівник програми отримує кошти для досягнення програмних цілей та виконання програмних завдань. У межах цього фінансування керівник програми може порівняно вільно визначати, як досягти кінцевого результату найбільш ефективним, високоякісним та економічним способом. При програмному бюджетуванні показники спожитих ресурсів, обсягів виконаних робіт, отриманого продукту і результату (ефекту) використовують для управління та контролю за діяльністю. Крім того, програмне бюджетування створює основу для застосування аналітичних методів, таких як аналіз альтернатив із погляду витрат та результатів. Відтак легше оцінити їх динаміку та інші тенденції, що впливають на досягнення цілей бюджетування.

Аналогічної думки щодо суті програмного бюджетування дотримуються 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 [14, с. 19].

В основі програмного бюджетування знаходяться програми. В економічній літературі, присвяченій питанням програмного бюджетування та управління, існують різні інтерпретації сутності цього поняття. Зокрема, О. Макарова визначала програму як взаємоузгоджений комплекс різноманітних заходів, спрямованих на досягнення однієї або кількох цілей плану [8, с. 33]. При цьому відмінність програми від плану вбачала у тому, що програма зорієнтована на певну великомасштабну мету, що є міжвідомчою або міжгалузевою, а план – орієнтований на відомство чи організацію і складається з програм, у яких бере участь це відомство.

За визначенням С. Ківалова, програма трактувалася як „виклад основних положень діяльності” [5, с. 168]. На відміну від цього, І. Малярчук вважав, що програма обумовлює своє перевизначення, перепостановку і, як мінімум, – уточнення у ході реалізації кожного з етапів для забезпечення ефективності її реалізації [9].

Враховуючи викладене, слід зазначити, що програма є переважно рекомендаційною та заснована на прогностичних оцінках. Разом з тим, вона не передбачає командно-адміністративних дій щодо окремих господарських одиниць, а базована лише на використанні економічних важелів.

В умовах побудови соціально орієнтованої економіки важливого значення набуває процес раціонального розподілу і перерозподілу сукупного валового національного продукту, забезпеченість фінансовими ресурсами всіх потреб суспільства, особливо тих, що не пов’язані з отриманням прибутку. Тому суспільні фінанси мають відображати інтереси малозабезпечених прошарків населення (дітей, інвалідів), а також забезпечувати здійснення фундаментальних наукових досліджень, підвищення рівня загальної і професійної освіти, гарантувати соціальне забезпечення, належну охорону здоров’я, високий рівень розвитку культури та мистецтва. Найефективнішою формою розроблення стратегій соціально-культурного розвитку є бюджетні програми.

Створення бюджетних програм дало змогу переходу до дієвих форм ринкової кон’юнктури і формування багатовекторної структури пріоритетів. За висловлюванням М. Сунгуровського, в Україні особливу увагу почали приділяти програмно-цільовим методам планування і розроблення державних програм [12]. Як відзначив із цього приводу І. Малярчук, програмно-цільові методи державного управління соціально-економічними процесами не лише не втратили актуальності, а й потребують гнучкіших і виваженіших підходів із огляду на зростаючу складність регулювання ними в умовах децентралізації управління у всіх сферах суспільного життя в Україні [9]. Разом із тим, тільки акумулювання ресурсів для розв’язання суспільно важливих проблем,

стимулювання інновацій та інвестицій у пріоритетні сфери здатне забезпечити дієвість і повну практичну реалізацію розроблених відповідно до національних інтересів стратегій розвитку в умовах обмеженості фінансово-матеріальних можливостей держави та суб'єктів підприємництва.

І. Мітюков вважає, що ідеологія програмно-цільового підходу полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів певною установою. Відповідно, щоб виміряти та оцінити ці результати, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді бюджетної програми, що має виконавця, мету та критерії оцінки її виконання [10, с. 41].

У Бюджетному кодексі України визначено, що „бюджетна програма – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій” [2, с. 7]. Таке ж визначення цьому терміну дано в Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [7].

Отже, ми погоджуємося з думкою авторів [4, с. 11], які вважають, що бюджетна програма є формою реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі, мета застосування якого – встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Бюджетні програми можуть мати різноманітні цілі: забезпечення певного рівня науково-технічного прогресу в економіці окремих галузей і регіонів; певного рівня зайнятості населення; природоохоронні заходи та інші. За змістом вони є інструментом економічного та соціального регулювання і можуть бути реальними лише тоді, коли держава забезпечує їх коштами для реалізації запланованих заходів.

У більшості країн, незалежно від соціально-політичного устрою, бюджетні програми використовують для досягнення високого рівня соціально-культурного розвитку. Як зауважив І. Малярчук, використання бюджетних

програм у країнах з розвинутою ринковою економікою може бути не лише одним із найефективніших засобів концентрації необхідних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку суспільства, а й засобом посилення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, координації діяльності центральних та місцевих органів влади, розрізнених наукових організацій і підприємств у досягненні поставлених державою цілей [9].

Отже, програмний процес є одним із важливих елементів у системі державного управління сферою соціально-культурних послуг, що свідчить про пріоритетну роль бюджетних програм у реалізації стратегічних цілей соціально-культурної політики. Проте, незважаючи на порівняно широке відображення програмного методу регулювання в економічній літературі, сутність бюджетних програм у процесі реалізації пріоритетів соціально-культурної політики майже не досліджена.

На нашу думку, доцільно акцентувати увагу на наступних трьох основних сферах застосування програм:

- розв'язання багатогалузевих господарських проблем у регіонах;
- вирішення питань розвитку окремих регіонів і територій;
- розв'язання галузевих проблем на місцевому рівні.

Серед особливостей програмного підходу до виконання завдань управління соціально-культурним розвитком України можна виділити наступні:

- чітку орієнтацію програм на кінцевий результат;
- розгляд програми як інструмента управління і як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої незалежності її окремих елементів;
- забезпечення програм як об'єкта управління необхідними фінансовими, матеріально-технічними, трудовими та іншими ресурсами;
- управління програмами за рахунок перерозподілу функцій регіональних адміністрацій.

Висвітлення сутності бюджетних програм у процесі реалізації пріоритетів соціально-культурної політики, їх місця та призначення неможливе без надання повної класифікації, що дає змогу розкрити та зіставити їх основні якості,

особливості, характерні риси. Тобто, класифікація значною мірою сприяє поглибленню уявлень про конкретні види соціальних бюджетних програм, без чого неможливо всебічно висвітлити порядок їх формування, а також особливості управління цим процесом. Важливість згаданої обставини зумовлена значною мірою наявністю у науковій літературі численних класифікаційних систем, що стосуються таких програм.

Зокрема, є чимало критеріїв, за якими можна класифікувати бюджетні програми [3, с. 618–619; 8, с. 40–41], а саме за способом управління і фінансування, спрямованістю, термінами дії та рівнем комплексності. За способом управління та фінансування соціальні бюджетні програми поділяють на програми так званого жорсткого типу, функціональні програми і програми субсидій.

Програмами жорсткого типу керують і їх фінансують у рамках діючих відомств при обов'язковому виконанні рішень, які приймаються відповідно до традиційної ієрархії підпорядкованості. Програми функціонального типу є позавідомчими, ними управляють та їх фінансують залежно від конкретних функцій, які виконуються у процесі розроблення і реалізації програми. За цими умовами, звичайно, для реалізації певної програми або серії програм певного типу використовують гнучкі форми управління. Такого роду структури (фонди, консорціуми, асоціації і т. п.) діють, як правило, на некомерційній підставі. Вони залучають від зацікавлених учасників фінансові кошти, матеріальні, кадрові та інші ресурси і використовують їх за цільовим призначенням. Так, програми субсидій передбачають державне фінансування без створення спеціальних організаційних форм їх реалізації.

За спрямованістю програми поділяють на такі види:

- спрямовані на попередження негативних соціальних наслідків будь-яких процесів або явищ (програми соціального страхування);
- спрямовані на подолання негативних соціальних явищ або процесів (програми адресної допомоги, програми житлових субсидій, соціальної допомоги одинакам або інвалідам);

– спрямовані на розвиток будь-якої соціальної сфери або соціальної групи (програма розвитку молоді чи програма, спрямована на покращення здоров'я нації). Ці програми не обов'язково вирішують можливі або існуючі проблеми, вони можуть бути пов'язані з політичними пріоритетами або суспільною значущістю цієї сфери.

Слід зазначити, що програми попередження й програми подолання є переважно універсальними типами, які застосовують у багатьох країнах світу за схожими схемами. Ці програми здебільшого постійні або довготривалі і діють на національному рівні. Програми розвитку є специфічними програмами, кожна з яких розробляють за своєю схемою. Ці програми мають обмежений термін дії, можуть бути різними за масштабністю.

За термінами дії бувають: короткотермінові (на 1–2 роки), середньотермінові (3–5 років), довготермінові (8–10 років і більше), постійно діючі: програма соціального страхування, програма адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення, програма допомоги сім'ям із дітьми.

За рівнем комплексності є: спрямовані на розв'язання конкретних проблем певних категорій населення за допомогою обмежених дій, наприклад, програма безкоштовних обідів для молодших школярів або програма пільгового зубопротезування для пенсіонерів. Такі програми не обов'язково мають вигляд окремого затвердженого документа, вони також можуть бути складовими частинами інших (комплексних програм). Інші програми охоплюють комплексні цілі, які можуть мати певну ієрархію, передбачають комплексні заходи для досягнення цілей, а також консолідацію та узгодження дій багатьох організацій.

На Заході сучасне розуміння програм, спрямованих на реалізацію соціальних цілей, дещо звужено. В літературі, присвяченій державному регулюванню, дане поняття розглядають як програми перерозподілу, або програми бюджетних витрат на соціальну сферу [11, с. 105].

Спільне у цих розуміннях те, що згадані програми є системою взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розв'язання тих чи інших соціальних



проблем і досягнення певного соціального ефекту для тих груп населення, на які спрямована дія програми.

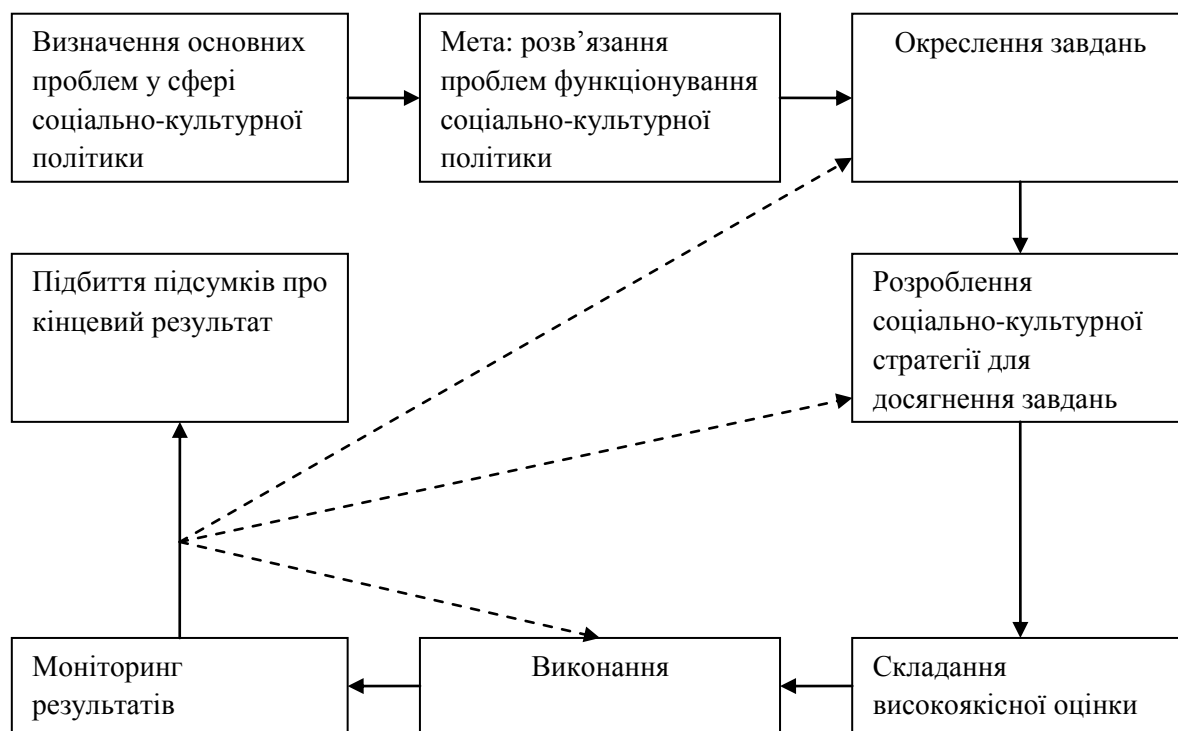
Узагальнюючи підходи до визначення „бюджетної програми” та спираючись на їх класифікацію за соціальною спрямованістю, вважаємо, що: бюджетна програма в реалізації пріоритетів соціально-культурної політики – це система взаємопов’язаних дій або заходів, спрямованих на забезпечення матеріальними та організаційними ресурсами сфери соціально-культурних послуг й досягнення певних соціальних результатів.

Разом із тим, слід зазначити, що з впровадженням програмно-цільового підходу в процес реалізації соціально-культурної політики відбувається перехід від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг. При цьому головний напрям аналізу спрямовують на програмні категорії, зокрема на цілі, завдання та показники результативності.

Перший етап формування бюджетних програм у реалізації пріоритетів соціально-культурної політики розпочинають із окреслення проблем, що слід розв’язати: кількість дітей, яких слід охопити освітою, кількість пацієнтів, котрих необхідно полікувати, та ін. Для вирішення цих проблем і створюють згадані програми, які є засобом фінансового забезпечення стратегічних планів розвитку держави – на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях. Саме стратегічні цілі, окреслені потребами суспільства, мають стати основою для розроблення середньотермінових планів розвитку і, відповідно, середньотермінових бюджетних програм соціально-культурного розвитку як фінансових засобів їх реалізації. Структура програм повністю відповідає державним пріоритетам і суспільним потребам.

Наступний етап – виокремлення стратегій для досягнення поставлених цілей і розроблення кількісних параметрів реалізації цілей для менеджерів із метою визначення досягнутих результатів. Якщо бажаних результатів не досягнуто, їх аналізують і коригують, щоб позбутися слабких місць у виробленій стратегії. На цій стадії керівники визначають, чи досягнуто запланованої мети і на такій підставі визначають суспільну вартість від

продовження, завершення чи внесення змін до програми. Програмно-цільовий метод також передбачає, що при прийнятті рішень щодо використання коштів враховують такі аспекти, як підвищення корисності програм, зниження витрат на функціонування місцевих урядів, високоякісне надання послуг із охорони здоров'я та добробут суспільства в цілому. Керівники використовують показники виконання бюджетних програм у процесі реалізації соціально-культурної політики для вичерпної оцінки результатів, досягнутих внаслідок втілення такої програми, і вказують, як ці результати співвідносяться з місцевими та державними цілями (рис. 3).



**Рис. 1. Етапи формування бюджетних програм у реалізації пріоритетів соціально-культурної політики**

Розроблення та впровадження бюджетних програм у процесі реалізації соціально-культурної політики здійснюють в умовах застосування механізмів перспективного бюджетного планування, що потребує використання головними розпорядниками коштів елементів стратегічного планування. Соціально-культурні бюджетні видатки на довго- та середньотермінову перспективу слід планувати на підставі визначених пріоритетів уряду, прогнозу бюджетних

надходжень, а також на основі стратегічних планів головних розпорядників бюджетних коштів та потреб суспільства. Це дасть змогу узгодити політику в сфері державних фінансів впродовж коротко-, середньо- і довготермінових періодів та перейти до формування бюджетної стратегії, а також забезпечить здійснення збалансованішої соціально-культурної політики. А це є передумовою для сталого соціального розвитку України [13, с. 39].

Проте слід зауважити, що в Україні нині відсутня єдина стратегія соціально-культурного розвитку держави. Існує велика кількість програм, що є відособленими та нескоординованими між собою, не призначені для досягнення певної стратегічної мети суспільного розвитку. Така ситуація зводить нанівець зусилля з реалізації пріоритетів соціально-культурної політики, підвищення її ефективності, розпорошує державні фінанси, призводить до значних фінансових втрат суспільства. Тому, на сьогодні надзвичайно важливою є проблема розроблення єдиної стратегії соціально-культурного розвитку держави, з чітким формулюванням суспільних пріоритетів, цільових установок та завдань, відповідно до якої слід змінити всі інші програми та проекти розвитку. Лише за таких умов може йтися про вдосконалення процесу реалізації бюджетних програм у сфері соціально-культурної політики на практиці, а не тільки у теоретичній площині.

Враховуючи викладене, для успішного впровадження бюджетних програм у механізмі реалізації пріоритетів соціально-культурної політики необхідно, на нашу думку, здійснити низку заходів, зокрема:

- 1) прийняти законодавчий акт, що регламентував би розроблення, прийняття та виконання таких програм;

- 2) розробити та нормативно врегулювати чіткі критерії відбору таких програм, що враховували б наступне: ступінь відповідності мети бюджетної програми суспільним пріоритетам, окреслених у законодавчих урядових документах, істотний соціальний ефект від впровадження програми, наявність контрольних показників, що відображають результативність реалізації заходів програми тощо;

3) завоювати довіру органів управління місцевого самоврядування з боку територіальної громади. Необхідно доводити до кінцевої мети обговорену й підтриману виборцями (територіальною громадою) програму, адже це є фактором довіри до влади;

4) разом із відповідними міністерствами та відомствами розробити систему показників оцінки виконання бюджетних програм у реалізації пріоритетів соціально-культурної політики;

5) забезпечити дієвий контроль за виконанням таких програм. У цьому контексті особливого значення набуває вдосконалення інформаційно-аналітичних можливостей щодо здійснення моніторингу бюджетних програм, у т. ч. аналізу їх виконання за контрольними (результативними) показниками.

В Україні використання результативних показників є швидше формальне, ніж аналітичне, оскільки визначені показники часто є просто статистичними і не дають чіткого уявлення про ступінь досягнення запланованих цілей чи ступінь ефективності використання бюджетних коштів, а отже, не можуть бути використані для оцінки ефективності програми і прийняття рішення щодо доцільності її подальшої реалізації. Одним із напрямів збільшення ваги результативних показників може стати впровадження регулярних звітів керівників розпорядників бюджетних коштів перед відповідними органами виконавчої влади щодо результативності та ефективності використання бюджетних коштів у рамках здійснюваних бюджетних програм;

6) аналізувати ступінь досягнення поставлених цілей у процесі реалізації соціально-культурної політики, забезпечення ефективності бюджетних витрат та їх цільового призначення. Крім того, формувати висновки і застереження для перспективних планів соціально-культурного розвитку на наступні роки;

7) коригувати середньотерміновий план соціально-культурного розвитку на основі результатів виконання поточного бюджету та досягнення окресленої мети у сфері соціально-культурної політики в поточному році, уточнювати стратегічні цілі, переглядати середньотермінові прогнози.

Дії, відповідно до зазначених напрямів, слід здійснювати цілеспрямовано, з активною участю державних, регіональних та місцевих органів управління, які мають створювати необхідні умови для реалізації соціально-культурної політики: фінансуючи певну частину її діяльності, створюючи організаційно-економічні умови для реалізації соціальних послуг, визначаючи пріоритети її розвитку, справляючи прямий та непрямий вплив на розвиток не тільки державного, але й приватного секторів діяльності в сфері соціально-культурних послуг.

### Список використаних джерел

1. Бабін Б. В. Державні цільові програми – організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко. – Донецьк: Дон ДУЕТ, 2006. – 206 с.
2. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21 червня 2001 року з наступними змінами і доповненнями. – К. : АртЕк, 2004. – 75 с.
3. Экономическая энциклопедия. Институт экономики РАН / Гл. ред. А. И. Абалкин. – М. : ОАО «Изд-во Экономика», 1999. – 1055 с.
4. Єфименко Т. І. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т. І. Єфименко, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін. – К. : НДФІ, 2004. – 320 с.
5. Ківалов С. В. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. акад. С. В. Ківалова. – Одес. нац. юрид. акад. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 892 с.
6. Комаров И. Федеральные целевые программы: опыт разработки и реализации / И. Комаров // Экономист. – 1998. – № 1. – С. 25–31.
7. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р.

8. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія / О. В. Макарова. – К. : Ліра-К, 2004. – 328 с.

9. Малярчук І. А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм // [http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb2&issue=2004\\_3](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb2&issue=2004_3)

10. 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. – 167 с.

11. Steiss A. W. Strategic Management and Organizational Decizion Making. – Lexington Books, 1985. – 165 p.

12. Сунгуровський М. Без керма і вітрил „пливе” Україна, не маючи загальної стратегії розвитку / Україна і світ сьогодні // <http://www.uceps.org.ua/show/222/>

13. Чугунов І. Я. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 37–44.

14. Януль І. Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів / І. Є. Януль // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 18–21.