

розвитку: зб. матеріалів Всеукр. студ. наук.-практ. конф., 9 грудня 2014 р. – К.: КНЕУ, 2014. – С. 218–220.

e-mail: esivzoryana@gmail.com

Кухарук-Лесів З.Р., *провідний державний аудитор Управління Західного офісу Держаудитслужби в Тернопільській обл.*

ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ

Kukharuk-Lesiv Z.R., *Senior State Auditor of Department of Western Office, the State Audit Office in Ternopil region*

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF STATE TARGET PROGRAMS

З розвитком ринкових відносин в Україні виникла необхідність у посиленні регулюючого впливу держави на процеси, що відбуваються при реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічної політики. Одним із дієвих способів впливу на ці процеси є розроблення ефективних державних цільових програм, що дають змогу чітко визначити переваги, цілі й напрями соціально-економічного 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 на сьогоднішній день залишаються нерозв'язаними проблеми формування та впровадження державних цільових програм при реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Дані проблеми зумовлені відсутністю стратегічної політики у більшості сферах суспільного життя. Це призводить до складності вирішення соціальних завдань і обумовлене високим рівнем нестабільності та невизначеності динаміки розвитку держави. Крім того, через існуючі недоліки у нормативно-правових актах, проблемним залишається питання організації та проведення аудиту ефективності виконання бюджетних програм.

Окремі аспекти зазначених проблем розкрито у працях вітчизняних науковців, таких як: О.І. Барановський, М.Б. Гупаловська, І.К. Дрозд, Н.І. Рубан, В.К. Симоненко, І.Б. Стефанюк, Л.О. Сухарев та інших.

Одним з основних принципів бюджетного контролю є принцип ефективності, який передбачає перевірку на економність та оптимальність управління і використання бюджетних коштів, а також на можливість виконання бюджетних програм, проведення різних державних заходів із найменшими витратами і найбільшим результатом [1].

Дієвим інструментом у складі системи державного фінансового контролю, який покликаний забезпечити доцільність, результативність, ефективність та законність використання бюджетних коштів на реалізацію бюджетних програм є саме державний фінансовий аудит бюджетних програм [2].

Результати державних фінансових аудитів свідчать, що державні цільові програми і досі не виконують функцію реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі, оскільки переважна більшість із них або взагалі не фінансується, або фінансується на рівні, що не дозволяє забезпечити повне та своєчасне виконання передбачених завдань і заходів. Як наслідок, позитивний соціально-економічний ефект від дії державних цільових програм практично не відчутний.

Для прикладу візьмемо таку важливу для населення Державну програму забезпечення молоді житлом, яка тривала 10 років з 2002 по 2012 рр. На її заходи треба було спрямувати з бюджетів усіх рівнів та інших можливих джерел щонайменше 5,8 млрд. грн., а фактично спрямовано 1,5 млрд. грн., тобто менше третини [3].

Щороку стан фінансування Програми лише погіршувався. Якщо на початку її реалізації у 2002 р. було виділено трохи більше половини необхідних коштів, то у 2012 р. – 6%.

Не виконувалися і заплановані показники введення житла в експлуатацію: із передбачених Програмою 4869,1 тис. кв. м. житла в експлуатацію введено близько 10%. У результаті, з 20000 молодих сімей та одиноких молодих громадян довгоочікуване житло отримали лише 35,7%.

Ефективне розв'язання проблем, заради яких розробляються та виконуються державні цільові програми, як правило, передбачає консолідацію зусиль і потенціалу низки виконавців. Практика, підтверджена результатами державних фінансових аудитів, свідчить, що у більшості випадків на бюджетні кошти може розраховувати лише головний виконавець програми – координатор.

Так, наприклад, виконавцями заходів Державної цільової програми реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2015 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2007 №785 (далі – Програма технічної політики АПК), крім Міністерства аграрної політики та продовольства і ПАТ НАК «Укragenrolізинг», визначено ще Міністерство промислової політики – 139 млн. грн. та Національну академію аграрних наук – 62,7 млн. грн. [4]. Проте впродовж 2010–2012 рр. кошти з державного бюджету не виділялись, а визначені програмою заходи цими співвиконавцями не здійснювались.

Такі приклади непоодинокі й викликають особливе занепокоєння тому, що відсутність або недостатність коштів для завершення програмного заходу стає причиною їх неефективного використання на початку його виконання. Особливо це характерно для наукових досліджень, без яких не може бути науково-технічного прогресу та розширеного відтворення економіки.

Обмеженість фінансових ресурсів – далеко не єдина і не основна причина незадовільного стану виконання державних цільових програм. Серед інших факторів негативного впливу за результатами проведених державних фінансових аудитів можна виділити: по-перше, невідповідність вимогам Закону України «Про державні цільові програми» та Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 №106, щодо наявності розрахунку фінансового забезпечення та очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) [5; 6]. Так, із 27 заходів, передбачених до виконання Державною програмою забезпечення молоді житлом, лише щодо 12 розраховані конкретні обсяги фінансового забезпечення [3].

Інші недоліки державних цільових програм стосувались відсутності кількісних параметрів досягнення поставленої мети та отримання очікуваних результатів.

Програма технічної політики АПК не містила кількісних і якісних показників, які мали характеризувати результати її виконання та підтверджуватись статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю. Низка завдань і заходів цієї Програми дублювалась із завданнями та заходами Державної цільової програми розвитку українського села на період

до 2015 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 №1158, зокрема:

1) Надання підтримки сільськогосподарським товаровиробникам для придбання сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва (часткова компенсація вартості техніки, проведення операцій фінансового лізингу сільськогосподарської техніки та суден рибпромислового флоту).

2) Розроблення методичних та науково-практичних рекомендацій щодо прискорення інноваційного розвитку системи інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу, нарощування його кадрового потенціалу [4].

Процесу фінансування та виконання державних цільових програм бракує системності, послідовності, пропорційності та рівномірності, внаслідок чого бюджетні кошти лише частково спрацьовують на досягнення програмних цілей.

Класичний приклад – недоліки системи планування і розподілу бюджетних коштів на об'єкти державних капітальних вкладень, які спричиняють розпорошення, неповне освоєння та неефективне використання, а також повернення бюджетних коштів. Це, в свою чергу, призводить до збільшення кількості довгобудів замість новобудов, суттєве зростання вартості завершення будівельних робіт.

Недосконалість правового поля, як підґрунтя реалізації державних цільових програм, теж ставала причиною неефективного використання бюджетних коштів.

Наслідком недостатності нормативно-правового врегулювання виробництва сільськогосподарської техніки на вітчизняних підприємствах стали невтішні здобутки виконання Програми технічної політики АПК.

Ця Програма була орієнтована на зміцнення виробничого та науково-технічного потенціалу, продовольчої і економічної безпеки держави шляхом налагодження вітчизняного виробництва сільськогосподарської техніки нового покоління для потреб агропромислового комплексу. До листопада 2012 р. Закон України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» не передбачав такого поняття, як «підприємства вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу», а вітчизняними вважались техніка і

обладнання, які на 50 і більше відсотків комплектувались із сировини, матеріалів і деталей вітчизняного виробництва.

На підтвердження того, що підприємство є вітчизняним виробником сільськогосподарської техніки, яка у пріоритетному порядку має закупуватися за бюджетні кошти, достатньо було подати довідку про граничні відсотки виробництва на вітчизняних заводах-виготовлювачах комплектуючих деталей для техніки вітчизняного виробництва, погоджену облдержадміністрацією за місцем розташування такого підприємства. Походження цих довідок не контролювалося.

Одне з таких підприємств-претендентів на державну підтримку ТОВ НВП «БілоцерківМАЗ» таку довідку подало. У ній зазначалося, що вітчизняна частка у вартості комплектуючих комбайна КЗС-812СХ складає 51,9%. Однак фактично це підприємство не мало виробничих потужностей для самостійного виробництва зернозбиральних комбайнів КЗС-812СХ. Для цього воно уклало низку договорів, у тому числі на закупівлю комплектуючих у ТОВ «Техноторг-Дон», яке є офіційним дилером ВО «Гомсельмаш» (Республіка Білорусь).

Під час аудиту було доведено, що ТОВ «Техноторг-Дон» у 2010–2012 рр. не постачало ТОВ НВП «БілоцерківМАЗ» комплектуючих до комбайнів, а, за інформацією митних органів, ввозило на територію України лише готові зернозбиральні комбайни білоруського виробництва. На закупівлю 120 таких комбайнів ДП «Спецагролізинг» витратило 119,8 млн. грн. коштів державного бюджету. Іншими словами, зазначені кошти спрацювали на підтримку не вітчизняного, а іноземного виробника сільськогосподарської техніки.

Інший оператор фінансового лізингу – ПАТ «НАК «Укראгролізинг» придбав у ТОВ «Біг Дачмен Україна» комплекти обладнання німецького виробництва на суму 10,2 млн. грн. [4].

Прийняття невиважених управлінських рішень спричиняє необґрунтовані затримки у виконанні заходів державних цільових програм і теж призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Якщо знову звернутись до Програми технічної політики АПК, то її мета, серед іншого, полягала у покращенні матеріального стану сільськогосподарських товаровиробників. Але аналіз одержувачів сільськогосподарської техніки засвідчив, що перевага надавалася платоспроможним потужним сільськогосподарським підприємствам, яких не так

багато. Як наслідок, на момент проведення державного фінансового аудиту станом на 01.04.2015 частина закупленої у 2012–2014 рр. техніки загальною вартістю 151,5 млн. грн. залишалася непереданою у фінансовий лізинг, а ПАТ «НАК «Украгролізинг» не отримав за цей період щонайменше 31 млн. грн. лізингових платежів.

Більше того, ці потужні господарства були несумлінними платниками поточних лізингових платежів, і передану їм техніку довелося вилучати. Але навіть це не вплинуло на зміну підходів до її розподілу під час надання у повторний лізинг з метою врахування інтересів менш потужних фермерських господарств. У результаті лєвова частка вилученої техніки загальною вартістю 145,7 млн. грн. також не використовувалась аграріями на момент проведення державного фінансового аудиту. Ще частину сільськогосподарської техніки вартістю 241,8 млн. грн. передано суб'єктам господарювання, які взагалі не займаються виробництвом сільськогосподарської продукції, що також свідчить про неефективне витрачання бюджетних коштів на її закупівлю.

Тільки управлінські рішення двох операторів фінансового лізингу ДП «Спецагролізинг» та ПАТ «НАК «Украгролізинг» спричинили неефективне використання коштів державного бюджету на суму 669 млн. гривень [4].

На стан виконання державних цільових і бюджетних програм негативно впливають також численні порушення законодавства, незаконне і нецільове використання бюджетних коштів, недотримання фінансової дисципліни їх розпорядниками, які встановлюються за результатами інспектування. За такими фактами органи Держаудитслужби ставлять вимоги про усунення порушень і недоліків під час використання бюджетних коштів та їх недопущення у подальшому.

Отже, державні цільові програми, як інструмент реалізації державної політики у тій чи іншій сфері, потребують особливої уваги з боку держави і передусім центральних органів виконавчої влади. Міністерствам і відомствам слід спрямувати свої зусилля на створення дієвих механізмів контролю за станом розроблення та виконання державних цільових програм.

Література:

1. Гупаловська М.Б. Вплив дефініції принцип на якість бюджетного контролю / М.Б. Гупаловська // Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції «Стратегічні питання світової науки – 2011». – 2011. – С. 89–92.
2. Гупаловська М.Б. Сучасні реалії та перспективи державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм / М.Б. Гупаловська // Наука й економіка. – 2014. – №4 (36). – С. 24–27.
3. Закон України «Про державні цільові програми», затверджений ВРУ від 18.03.2004 №1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
4. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] / затв. постановою КМУ від 31.01.2007 №785. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>.
5. Аудиторський звіт виконання Державної цільової програми реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2015 р.
6. Аудиторський звіт виконання Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр.

e-mail: lv.ch@sfs.gov.ua

Лазука С.Б., завідувач сектору контрольної-перевірочної роботи податків і зборів з фізичних осіб відділу податків і зборів з фізичних осіб Червоноградської ОДПІ ГУДФС у Львівській обл.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Lazuka S.B., Head of Department of Control and Inspection of Taxes and Fees of Chervonohrad USTI, SFS in Lviv region

FOREIGN EXPERIENCE OF LOCAL TAXATION AND POSSIBILITIES OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Побудова ефективної податкової системи є основною складовою стратегії економічного і соціального розвитку держави. На сьогодні податкова система України проходить своє формування та становлення, тому на даному етапі актуальним є запозичення прогресивного зарубіжного досвіду як в оподаткуванні в цілому, так і в запровадженні та адмініструванні місцевих податків і зборів.