

**АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
ЗА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ: «ЗА» ЧИ «ПРОТИ»
ADMINISTRATION OF LOCAL BUDGETS
FOR THE PROGRAM-TARGETED APPROACH: «FOR» OR «AGAINST»**

Кондаков Д.М.,

*аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету,
старший викладач кафедри політології та правознавства
Бердянського державного педагогічного університету*

У статті здійснюється розгляд концепції, яка розроблялася для того, щоб в динаміці відслідкувати, яким чином зміниться практика щодо застосування програмно-цільового методу адміністрування місцевих бюджетів. За результатами дослідження виявлено тенденцію щодо інтенсифікації використання вищезгаданого методу бюджетного адміністрування, підвищення ступеня довіри до нього з боку місцевої влади.

Ключові слова: програмно-цільовий метод бюджетного адміністрування, середньострокове планування бюджету, Міжнародний фонд сприяння розвитку демократії та місцевого самоврядування.

В статье осуществляется рассмотрение концепции, которая разрабатывалась для того, чтобы в динамике проследить, каким образом изменится практика по применению программно-целевого метода администрирования местных бюджетов. По результатам исследования выявлена тенденция по интенсификации использования вышеупомянутого метода бюджетного администрирования, повышение степени доверия к нему со стороны местных властей.

Ключевые слова: программно-целевой метод бюджетного администрирования, среднесрочное планирование бюджета, Международный фонд содействия развитию демократии и местного самоуправления.

The article is the consideration of the concept, which was developed in order to track the dynamics of how a change in practice regarding the use of software-based method of administration of local budgets. The study revealed a tendency to intensify the use of the above method of budget management, increase the degree of confidence on the part of local authorities.

Key words: program-target method of budget management, medium term budget planning, International fund for promoting democracy and local government.

В якості ключової проблеми, що наскрізно проходить через усе дослідження, хотілося б виділити ставлення представників місцевої влади до програмно-цільового методу, його зміна, поступальні кроки до поширення використання такого важливого інструменту бюджетного адміністрування.

Багато вчених, як економістів, так і правників досліджували дану проблему. Але на думку автора ніхто з них не спромігся прослідкувати ті позитивні зміни, що відбулися у ставленні до ПЦМ на місцевому рівні. Недооцінка ПЦМ є дійсно незрозумілою, оскільки за умов стійкої стабілізації фінансово-економічної ситуації держава не змогла б без використання ПЦМ вийти на середньо-строговий рівень бюджетного планування та бюджетного періоду.

Лейтмотивом дослідження автором вбачається, по-перше встановлення історії ПЦМ (де коли і коли його було винайдено) та, по-друге, виявити тенденцію щодо зміни ставлення до впровадження ПЦМ місцевими органами влади України.

Першість у виникненні джерел стратегічного планування деякі експерти приписують роботам Пітера Друкера 50-х років минулого століття. Інші – відносять виникнення цієї складової теорії державного управління до більш раннього періоду – 1920-х років, коли у Радянському Союзі була ініційована полеміка з приводу методів і механізмів розробки планів економічного розвитку. Західна школа стратегічного державного планування заснована на широкому використанні традицій західних демократій, передбачає обмежене втручання держави в справи бізнесу, зосередження державної діяльності на вирішенні переважно соціальних, екологічних, зовнішньополітичних, військових проблем. Одним із перших практичних кроків впровадження програмно-цільових методів стала розробка на рубежі 1960-70-х років у Міністерстві оборони США системи програмування, планування та бюджетування.

На відміну від Заходу, в СРСР своєрідне розуміння ролі держави призвело до перекошеного використання засад державного планування, набуття ним тотального характеру та, в результаті, до диспропорцій в народному господарстві, зниження ефективності контролю над використанням ресурсів. Проте, на початку 1970-х років у ряді наукових і освітніх установ (у тому числі в Україні) зародилися кілька шкіл теорії державного управління на засадах програмно-цільових методів, що зосереджувалися спочатку на більш-менш вузьких (наукові дослідження, ядерна енергетика, певні аспекти регіонального розвитку), а потім дедалі ширших і комплексних сферах державного управління.

Мало хто знає, але перед самим розпадом СРСР рядом наукових установ Держплану та інших відомств були підготовлені пакети нормативно-правових документів, що передбачали поетапний перехід системи державного управління на програмно-цільові методи.

Наразі, у своїй діяльності органи місцевого самоврядування зіштовхнулися із цілою низкою проблем, що заважають оптимізувати зусилля для ефективного виконання покладених на них функцій. Якщо заглибитись, у наскрізь пронизаний хворобливістю механізм реалізації влади на місцях, можна невизначену кількість часу витратити на спостереження за різноманітністю прояву недоліків, та аналіз першопричин безладу який, нажалі, ми спостерігаємо. Політична еліта не має ні законного, ані морального права безвідповідально та бездіяльно відноситись до ситуації яка склалася. П. 6 ст. 7 Бюджетного кодексу України нагадує нам про принцип ефективності.

При складанні та виконанні бюджету всі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімальної кількості бюджетних коштів та досягненні максимального резуль-

тату застосування виділених із бюджету фінансів. Навзаєм ми маємо непрозоре і нецільове використання фінансового ресурсу, та тотальну безвідповідальність. Про ефективність говорити не доводиться. Та як нам показує історія, криза - явище тимчасове, будь яку ситуацію можна повернути на краще зламавши її стрижень. Злам такого стрижню я вбачаю в докорінних комплексних змінах механізму державного перерозподілу національного багатства починаючи від залучення фінансів до державної скарбниці і закінчуючи втіленням за цей кошт у життя світлих загальних ідей які ми маємо на меті. Бачення виходу полягає у проведенні реформ, які б змінювали первинне, а саме підхід до планування бюджету і правовідносини учасників бюджетного процесу. Також було б доречно визначитись із першочерговістю цілей щодо реформування. Безумовно це прозорість, ефективність та підзвітність громадянам місцевих бюджетів України.

Однією з найсуттєвіших змін щодо вище заявленої проблематики вважається «зміну правил гри», тобто використання новітніх перспективних методів бюджетного адміністрування.

Якщо звернути увагу на міжнародний досвід реформування бюджетної системи можна дійти висновку про загальний для усіх країн характер змін правових засад бюджету. За основу оздоровлення існуючого брались два основні елементи: середньострокове планування бюджету та встановлення зв'язку між фінансуванням і кінцевим соціально значимим результатом. Міжнародна практика довела успішність цих двох елементів, а їх поєднання є основою реформування бюджетного процесу в багатьох країнах та визнаним, найбільш раціональним підходом

Цей підхід має загальноприйнятну назву – програмно-цільовий метод (ПЦМ) і визначається як система планування і управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, що пов'язує обсяг фінансування бюджетної програми з кінцевими результатами, очікуваними від виконання. Уперше ПЦМ був застосований у США в середині ХХ сторіччя. У наш час цей метод широко використовується в Канаді, Австралії, та більшості країн Європейського Союзу. Окремих успіхів у впровадженні елементів ПЦМ досягли Казахстан і Росія. Для того, щоб оцінити переваги програмно-цільового методу над нинішнім постатейним, необхідно проаналізувати особливості їх характеристик. Отже за постатейним методом планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу (один рік), а за ПЦМ на середньострокову перспективу (від трьох до п'яти років). Існує думка, що середньострокове планування виявилось набагато прогресивнішим, хоча і більш складнішим. Середньостроковому плануванню бюджету, властивий елемент стратегічного мислення, яке у свою чергу повинно бути адекватною відповіддю на поставленими перед громадою задачами сьогодення. Стратегічне мислення стимулює к більш повному оцінюванню фінансового стану громади, та отримати реальну картину наявних ресурсів і зобов'язань. Це надзвичайно важливо для управління майбутніми ризиками, бо управління фінансуванням із бюджету це не завжди стійка гарантія результату. Враховується ризик покладення на наступне покоління фінансового тягаря, який може утворитись у результаті прийняття необгрунтованих рішень. За постатейним же методом, дуже часто мобілізуються усі можливі сили на виконання річного бюджету із туманним поглядом на майбутні способи компенсації запозиченого наперед. Широко використовується практика муніципальних позик, яка за своїм цільовим характером далеко не завжди передбачає впливання у розвиток. Частіше за все вони направляються на покриття річних бюджетних дірок, а це є екстенсивним шляхом стимулювання економіки. В умовах зниження рівня виробництва такий позика може стати причиною занепаду. Та вищезгадана практика

дуже поширена і вона є тим рятувальним кругом за який хапаються мери міст, у здійсненні апріорі нездійсненних своїх передвиборчих програм і планів розвитку міста. При визначенні бюджетних видатків за програмно-цільовим методом враховуються не тільки «сьогоденні», а і віддалені наслідки.

Отже, громада більш впевнено дивиться у передбачене і сплановане майбутнє, а це дає більше шансів на виконання покладених на неї функцій, і справдження реалізації бажаного результату. За постатейним методом планування бюджету обґрунтування розходів здійснюється на основі «історичних даних», без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг. Звичайно не можна категорично звинувачувати громаду у не приділенні належної уваги якості надання бюджетних послуг. За нашої конюкттури ведення справ і навали проблем відбувається природне відсунення деяких дій на другий план.

Та в той же, час це не може бути виправданням. Невиконання органом влади своїх функцій означає, або її некомпетентність, або ж невинуватуючи себе методику управління. Програмно-цільовий метод планування пропонує нам обґрунтування видатків «від майбутнього» на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної та економічної ефективності й результативності.

За постатейним методом бюджет спрямований на утримання бюджетних установ та їх мережі. За доцільністю фінансування деяких установ, існує багато сперечань. Та головний недолік я вбачаю, в безумовній пріоритетності утримання таких установ незалежно від їх здатності належно і якісно забезпечувати громадян послугами. За ПЦМ бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків. Тобто, змінюються цілі, від повного утримання і фінансування певного переліку бюджетних установ до максимального результату діяльності вищезгаданих при оптимальній їх кількості. І звичайно головне, чим лихоманить нашу бюджетну систему більшу частину її незалежного існування це питання відповідальності. Ми забули незалежність та не створили механізму протистояння такому деструктивному явищу як використання бюджетних коштів на користь можновладців. За майже два десятиріччя Україна за незалежною статистикою перетворилася в найбільш корумповану державу європейського простору. Створено систему, за якої відмивання бюджетних коштів стало справою техніки. Лише незначну кількість людей винних у скоєнні подібного викрито і покарано. Ця ситуація є неприпустимою для функціонування правової демократичної держави. Вона є породженням лише реально-номінальної відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якості послуг, що ними надаються. Бюрократичний апарат вибудований настільки складно, а схеми розподілу настільки заплутані, що ефективність правоохоронної системи при розкритті таких злочинів фактично нівелюється. Згубно це відображається в усіх сферах нашого існування.

Програмно-цільовий метод розподіляє відповідальність конкретно серед службових осіб, керівників установ та організацій які займаються реалізацією проєктів фінансованих із державного бюджету проєктів. Це буде стимулювати правосвідомість, на порядок знизить невинуваті витрати. Змусить органи місцевого самоврядування добросовісно відноситись до виконання відповідальних завдань.

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування і виконання

бюджету включаючи у себе залучення громадськості до бюджетного процесу. Це має виявлятися у діалозі між органом місцевого самоврядування із безпосередніми майбутніми користувачами запланованого. У ході такого діалогу має висвітлюватись всебічність бажань, порад та вимог громадян. На виконання окремих проєктів запроваджуються тендери у рамках яких забезпечується позитивний зв'язок між необхідними, і найбільш вдалими пропозиціями підприємництва із підтримкою рентабельності його виробництва. Абсолютно не доречно буде оминати увагою питання моніторингу виконання бюджету. Лише відслідкований і виважений, визначено – спрямований рух коштів приречений на досягнення цілі. Постійно тримаючи руку на пульсі реалізації бюджетних програм, значно легше керувати бюджетним процесом. Без постійного нагляду за здійсненням навіть досконало прописаних кроків до визначеної мети, порівняння запланованих показників із наявними, ретельного підрахунку коштів не можна бути впевненим, що гроші витрачаються з користю для людей. Такий нагляд у бюджетній практиці, здійснюють безперервно на всіх стадіях виконання бюджетних програм, щоб вчасно дати необхідні розпорядження для покращення ситуації, у випадку необхідності.

Моніторинг відбувається за наперед встановленою системою, якщо це необхідно. Проаналізувавши наявну інформацію, можна стверджувати, що впровадження ПЦМ на теренах України відбувалося початково невірним шляхом. Є цілкомита можливість говорити саме таким чином, тому що використання ПЦМ у бюджетному адмініструванні почалося одразу з місцевого рівня, хоча повинно було б початись на рівні загально державному. Чому так відбулося? Очевидно при впровадженні ПЦМ у бюджетний процес, влада орієнтувалась на США. Але, як зазначалось у попередньому розділі, у США місцеві громади є більш незалежними від Центру стосовно фінансових питань.

Незрозумілим видається той факт, як можна було запроваджувати пілотний проєкт щодо використання ПЦМ у адмініструванні місцевих бюджетів, коли Державний бюджет України формувался за плановими принципами, і тому питання обґрунтування трансфертів повинно було бути вирішене за допомогою зовсім різних методик. Також не зрозуміло, чому попередній Уряд у деяких постановках тільки рекомендував впроваджувати ПЦМ, а не використовувати його якомога широким. Цікавим також видається той факт, що результати Пілотного проєкту визначені як дуже вдалі. Про це свідчать цифри: бюджет м. Кам'янець-Подільський за час проведення проєкту (2005-2008 р.р.) виріс на 300 мільйонів гривень, пропорційно на 100 мільйонів гривень щороку.

Висновки. М. Бердянськ Запорізької області не приймало участі у проєкті, але завдяки зусиллям Міжнародного фонду сприяння розвитку демократії та місцевого самоврядування, працівники якого проводили навчання щодо особливостей впровадження та використання ПЦМ серед посадових осіб виконкому Бердянської міської ради та депутатів, ПЦМ запрацював і в м. Бердянськ.

Парадокс – з огляду на результати проєкту, за словами кандидата економічних наук, одного з депутатів Бердянської міської ради, використання ПЦМ бюджетного адміністрування в м. Бердянськ виявилось не таким ефективним, як очікувалось. Проаналізувавши ситуацію у розвитку, можна стверджувати, що станом на 2012 р. м. Бердянськ та багато інших міст районного рівня звернулись до ПЦМ в якості одного з основних методів бюджетного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

3. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження КМУ від 14.09.2002 № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 241.
4. Горбулін В.В. Україні свобода від слова та від відповідальності / В.В. Горбулін // Президент України – народне обговорення. – Офіційний сайт Президента України, 13 червня 2009 р.
5. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 76-81.
6. Запатріна І.В. Програмно-цільовий метод бюджетування / І.В. Запатріна // Фінанси України. – 2006. – №10 – С. 18-31.
7. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20-29.
8. Одлінг-Смі. Д. Україна після десяти років перехідного періоду / Д. Одлінг-Смі. – Дзеркало тижня. – № 7 від 17 лютого 2001 р. – С. 10.
9. Павлюк К.В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 22-26.
10. Програмно-цільовий метод формування бюджету : [навчальний посібник] / Перун З.В., Романюк О.І. Товста Н.Н. та ін. – Київ : Універс, 2002. – 132 с.
11. Рожкова Л.В. Програмно-цільове планування показників бюджету / Л.В. Рожкова // Вісник податкової служби. – 2008. – № 41. – С. 48-50.