

35. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К.: «Конус – Ю», 2010. – 296 с.
36. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
37. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: монографія / І.О. Федоров. – Запоріжжя: ТОВ «ВПД Запоріжжя», 2006. – 144 с.

УДК 342: 352.07: 336.145.1 (477)

## АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ – «ЗА» ЧИ «ПРОТИ»

Кондаков Д.М., магістр права

*Бердянський державний педагогічний університет*

Концепція даного дослідження була розроблена автором ще на початку 2009 року. Воно тривало довгі три роки. Така концепція розроблялась та впроваджувалась 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.

Кондаков Д.М. АДМИНИСТРИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ПО ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМУ МЕТОДУ – «ЗА» ИЛИ «ПРОТИВ» / Бердянский государственный педагогический университет, Украина

Концепция данного исследования была разработана автором еще в начале 2009 года. Оно длилось долгих три года. Такая концепция разрабатывалась и внедрялась для того, чтобы в динамике проследить, каким образом изменится практика по применению программно-целевого метода администрирования местных бюджетов. По результатам исследования выявлена тенденция интенсификации использования вышеупомянутого метода бюджетного администрирования, повышение степени доверия к нему со стороны местных властей.

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

Kondakov D.M. ADMINISTRATION OF LOCAL BUDGETS FOR THE PROGRAM-TARGETED APPROACH – "FOR" OR "AGAINST" / Berdyansk state pedagogical university, Ukraine

The concept of this study was developed by the author in early 2009. It lasted three years long. This concept was developed and took root in order to trace the dynamics of how 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-mentioned method of budget management, increase the degree of confidence in him by the local authorities.

*Key words:* program-target method of budget administration; medium term budget, international Fund for assisting in the development of democracy and local self-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-строківий рівень бюджетного планування та бюджетного періоду.

Лейтмотивом дослідження авторів 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 в молодому 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 у 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, у СРСР своєрідне розуміння ролі держави призвело до перекрученого використання засад державного планування, набуття ним тотального характеру та, в результаті, до диспропорцій у 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, нажаль, ми спостерігаємо. Політична еліта не має ні законного, ані морального права безвідповідально та бездіяльно ставитися до ситуації, яка склалася. Стаття 7 п.6 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 результату застосування виділених із бюджету фінансів. Натомість 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 стрижня 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 в 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 всіх 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 загальноприйнятту 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 Сполучених Штатах у 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 до більш повного оцінювання 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 необґрунтованих рішень. За постатейним же методом, дуже часто мобілізуються всі можливі сили на виконання річного бюджету з туманним поглядом на майбутні способи компенсації запозиченого наперед. Широко використовується практика муніципальних позик, яка за своїм цільовим характером далеко не завжди передбачає вливання в 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 нездійснених 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 в 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 в неприділенні належної уваги якості надання бюджетних послуг. За нашої кон'юктури 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 невинуватуючу себе методику управління. Програмно-цільовий методом 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, у 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 набули 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 найкорумпованішу 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 якість 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 профінансованих із державного бюджету проектів. Це буде стимулювати правосвідомість, на порядок знизить невиправдані витрати. Змусить органи місцевого самоврядування добросовісно ставитися до виконання відповідальних завдань.

Програмно-цільовий метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування і виконання бюджету, включаючи в 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 проектів запроваджуються тендери, у рамках яких забезпечується позитивний зв'язок між необхідними, і найбільш вдалим 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 цілковита можливість говорити саме таким чином, тому що використання ПЦМ у бюджетному адмініструванні почалося одразу з місцевого рівня, хоча повинно було б початись на рівні загальнодержавному. Чому так відбулося? Очевидно, при впровадженні ПЦМ у бюджетний процес, влада орієнтувалась на США. Але, як вже зазначалось, у США місцеві громади є більш незалежними від Центру стосовно фінансових питань.

Незрозумілим видається той факт, як можна було запроваджувати пілотний проект щодо використання ПЦМ в 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 Постановах тільки рекомендував впроваджувати ПЦМ, а не використовувати його якомога широко! Цікавим також видається той факт, що результати Пілотного проекту визначені як дуже вдалі. Про це свідчать цифри – бюджет міста Кам'янець-Подільський за час проведення Проекту (2005-2008 рр.) виріс на 300 мільйонів гривень, пропорційно на 100 мільйонів гривень щороку.

Місто Бердянськ Запорізької області не брало участі в Проекті, 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 моєму рідному місті.

Парадокс – з огляду на результати Проекту, за словами кандидата економічних наук, одного з депутатів Бердянської міської ради, використання ПЦМ бюджетного адміністрування в місті Бердянську виявилось не таким ефективним, як очікувалось. На жаль, дочекались обґрунтованого пояснення, чому так сталося, почути не вдалося!

Але така думка висвітлювалась ще в середині 2010 року. На даний час ситуація суттєво покращилась! Проаналізувавши ситуацію в розвитку, можна стверджувати, що станом на 2012 рік місто Бердянськ та багато інших міст районного рівня звернулись до ПЦМ як до одного з основних методів бюджетного адміністрування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України: Затверджений ВРУ 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III [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. – Ст. 241.
4. Горбулін В. В Україні свобода від слова та від відповідальності / В. Горбулін // Президент України – народне обговорення. – Офіційний сайт Президента України, 13 червня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/ru/](http://www.president.gov.ua/ru/)
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, Т.Б. Лебеда // 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. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina\\_pislya\\_desyati\\_rokiv\\_perehidnogo\\_periodu-23593.html](http://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina_pislya_desyati_rokiv_perehidnogo_periodu-23593.html)
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.
12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки проектів порядку використання бюджетних коштів та погодження їх з Міністерством фінансів України: Наказ Міністерства фінансів України від 26.01.2008 № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

УДК 342.97

### ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СФЕРИ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ

Марчук М.П., ад'юнкт

*Національна академія внутрішніх справ*

У роботі розкривається коло питань, які стосуються особливостей державної політики щодо сфери телебачення і радіомовлення, а також принципів, на основі яких вона повинна здійснюватись.