

УДК 352:336.1

Н. В. Васильєва,  
 д. держ. упр., доцент, професор кафедри регіонального управління,  
 місцевого самоврядування та управління містом,  
 Національна академія державного управління при Президентові України

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

N. Vasylieva,  
 Doctor of Science in Public Administration, associate professor, professor of Regional Administration,  
 Local Self-Government and Urban Management Department of the National Academy  
 for Public Administration under the President of Ukraine

### FEATURES OF PROGRAM-TARGET PLANNING OF EXPENDITURES OF LOCAL BUDGETS

**У статті зазначено, що в науковій літературі набуває актуальності вирішення проблем територіальних громад шляхом фінансування видатків з місцевих бюджетів. Доведено, що застосування програмно-цільового планування в умовах проведення структурних реформ на муніципальному рівні вимагає високого рівня компетентності органів місцевого самоврядування у сфері стратегічного управління із застосуванням програмно-цільового підходу. Зазначено, що важливим є уточнення змісту, критеріїв, результативних показників програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів. Програмно-цільовий підхід найбільш дозволяє виявити та проаналізувати наявні проблеми з метою усунення загроз і ризиків у процесі розроблення і впровадження стратегічних планів або програм розвитку територіальних громад. У статті акцентовано на доцільності застосовування стратегічного менеджменту при складанні місцевих програм і фінансуванні видатків місцевого бюджету.**

**The article states that in the scientific literature the problems of territorial communities become more acute by financing of expenditures from local budgets. It is proved that the application of programmatic planning in the context of structural reforms at the municipal level requires a high level of competence of local governments in the field of strategic management with the application of the program-target approach. It is noted that it is important to clarify the content, criteria, and performance indicators of program-target planning of expenditures of local budgets. The program-targeted approach most allows to identify and analyze existing problems in order to eliminate threats and risks in the process of developing and implementing strategic plans or programs of development of territorial communities. The article focuses on the feasibility of applying strategic management in drawing up local programs and financing local budget expenditures.**

**Ключові слова:** програмно-цільове планування, об'єднана територіальна громада, цільові програми, місцевий бюджет, видатки.

**Key words:** programmatic planning, united territorial community, target programs, local budget, expenditures.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Вітчизняна практика свідчить, що у регіонах прийнято значну кількість цільових програм. У багатьох з них відсутні кількісні й якісні показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів та аналіз досягнутих результатів. Це призводить до розпорошення й неефективного використання коштів, недосягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку територій, суттєвого ускладнення контролю за результативністю виконання програм і неможливості ефективної концентрації та більш продуктивного використання бюджетних ресурсів. Це і визначило проблематику нашого дослідження.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Аналіз наукових праць із досліджуваної теми засвідчив, що в науковій літературі розглядається широкий комплекс

проблем, що стосуються застосування програмно-цільового підходу на місцевому рівні. Значну роль відіграють наукові праці з теорії державного управління й економіки таких дослідників, як: Л.І. Антошкіна, М.В. Бриль, Н.В. Васильєва, В.Ф. Горячук, К.Ю. Доломанова, Д.Ф. Дуков, І.В. Коновалова, Д.М. Стеченко та ін.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є виявлення проблем програмно-цільового планування видатків місцевого бюджету в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Встановлено, що застосування програмно-цільового підходу забезпечує єдність дій, спрямованих на узгодження задач різних рівнів публічного управління та часових періодів різної тривалості, комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей суспільного розвитку на основі використання наявних ресурсів і врахування інтересів всіх суб'єктів. Він дозволяє розглянути вирішення проблеми як цілеспрямовану.

ваний процес шляхом розукрупнення її на складові частини, виявлення несуперечливості та взаємозв'язку, встановлення пріоритетів, виділення провідної ланки в сукупності задач і визначення умов для їх комплексного вирішення [1]. Ключовою особливістю програмного управління є те, що за допомогою даного підходу розв'язуються завдання, які не можуть бути вирішеними при застосуванні стандартних "рутинних" управлінських процедур органів влади та приватних структур, або в межах дій виключно однієї із сторін цього процесу. Програмно-цільовий підхід є одним з концептуальних засобів, який найбільш дозволяє виявити та проаналізувати наявні проблеми з метою усунення загроз і ризиків у процесі розроблення і впровадження стратегічних планів або програм розвитку територіальних громад.

Як зазначає М. Бриль, програмно-цільовий підхід до розвитку, наприклад, сільських територій є однією з основних форм комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами, відносинами різної природи та змісту, способом вирішення складних завдань за допомогою вироблення та здійснення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує розв'язання проблем, що виникли. Кінцевим результатом впливу програмно-цільового підходу є сталість розвитку, тобто поєднання соціальної, економічної й екологічної складових), що забезпечить економічне зростання та покращення якості життя, зокрема й для майбутніх поколінь [2, с. 183]. Тобто при складанні програм потрібно застосовувати інструменти стратегічної менеджменту.

Потреба в фінансових джерелах перевищує можливості бюджетів усіх рівнів, що призводить до їх суттєвого недофінансування і не виконання в повному обсязі. Деякі середньострокові програми не уточнюються через постійні зміни напрямів соціально-економічного розвитку конкретних регіонів. Отже, реалізація таких програм жодним чином не впливає на досягнення встановлених цілей. Програмне управління повинне базуватися на тісному взаємозв'язку державної та регіональних стратегій розвитку, щорічних комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку територій, регіональних цільових програм тощо [3, с. 155—157].

Процес розробки регіональних цільових програм має базуватися на наступних принципах [4]:

- орієнтація на кінцевий результат (формулюється у вигляді цілей або їх сукупності), досягнення чого стає основним призначенням програми;
- структурна побудова комплексу впорядкованих і взаємоузгоджених видів діяльності різного рівня;
- розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності складових її елементів і наділення необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами;
- системний підхід до процесу управління на всіх етапах — від аналізу проблеми і постановки цілей до контролю за її виконанням;
- створення відповідної організаційної системи управління програмою на засадах спеціально запровадженого органу або шляхом перерозподілу прав і відповідальності наявних підрозділів і використання різноманітних координаційних форм управління;
- використання методів аналізу, моніторингу й оцінки для обґрунтування рішень, що приймаються на всіх етапах розробки і реалізації програми.

Бюджетна програма має мати стратегічну мету розпорядника бюджетних коштів і завдання, які потрібно виконати для її досягнення. Важливим є ретельний аналіз поточного стану, який наводиться в програмі соціально-економічного та культурного розвитку територіальної грома-

ди з акцентом на фінансуванні заходів — розподілі витрат. У програмі соціально-економічного розвитку цей аспект більш узагальнений. При розробці бюджетної програми розпорядники бюджетних коштів мають використовувати результативні показники, які є найбільш актуальними, універсальними, чітко вимірюваними відповідно до поставленої мети, інформація по яких регулярно надходить протягом усього періоду планування, тобто доповнюється статистичними даними. Окремо має бути прописаний механізм реалізації та якісні й кількісні критерії ефективності [5, с. 139].

Результативні показники бюджетних програм на місцевому рівні мають відповідати таким критеріям [6]:

- реалістичність (врахування показників поточного стану та існуючих потреб економіки й мешканців, прогнозів соціально-економічного розвитку);
- актуальність (узгодження зі стратегічними програмами, цілями й показниками очікуваного результату діяльності головних розпорядників у середньостроковому періоді);
- суспільна значимість (висвітлення ефектів, що отримує економіка та кожен член громади завдяки діяльності головного розпорядника, оцінка впливу на стабільний розвиток, ефективність надання публічних послуг).

Вважаємо, що політика гендерної рівності є важливим чинником глобального розвитку і фундаментальним правом людини. Тому в процесі планування соціальних видатків з метою вивчення соціально-економічних відмінностей між жінками та чоловіками обов'язково має використовуватися гендерний аналіз. Згідно з Концепцією програмно-цільовий метод у бюджетному процесі (розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р) застосовується з метою встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання та спрямований на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу з чітким визначенням цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Зазначимо, що в липні — листопаді 2017 р. DOBRE у співпраці з ТОВ "Техекономоптима" і ТОВ "KMT-Консалт" провела комплексне оцінювання фінансового управління у 50 територіальних громадах, які беруть участь у програмі. Команда експертів проаналізувала документи та провела інтерв'ю з посадовими особами у громадах для оцінювання різних аспектів фінансового менеджменту. Зокрема було зроблено перевірку використання програмно-цільового методу бюджетування, наявності відповідних асигнувань і коштів на основні бюджетні програми, вчасності прийняття рішення про затвердження бюджету, пра-

вмірність витрат місцевого бюджету та звітування за ними, а також пошуку потенційних напрямів оптимізації витрат.

Аналіз результатів оцінювання дозволив виявити прогалини, які притаманні більшості об'єднаних територіальних громад. Зокрема зазначено, що громадам потрібно в подальшому вдосконалювати планові та стратегічні документи і місцеві програми, в яких переважно слабка кореляція між цілями, які закладаються в них, і напрямками витрат місцевого бюджету. Бо більшість громад приймають стратегічні документи через вимоги законодавства або потребу роботи з донорськими організаціями. Проте органи місцевого самоврядування є недостатньо спроможними планувати на середньострокову перспективу витрати на свою діяльність, розробляти проекти, із зазначенням їх вартості, кількісних та якісних показників ефективності, планів реалізації стратегій. Разом з тим, прослідковується тенденція, коли до процесу розроблення стратегій розвитку залучається громадськість, враховується думка мешканців.

Наступною важливою проблемою є оптимізація витрат бюджетів — висока їх частка має соціальну спрямованість, зокрема на освіту та медицину. Наприклад, витрати на утримання одного учня значно перевищують фінансовий норматив із-за незаповненості класів, слабого менеджменту освітніми закладами та різкого зростання оплати працівників освітньої сфери. Органи державної влади мають враховувати цю ситуацію під час впровадження галузевих реформ, а керівництва ОТГ переглянути структуру витрат, провести аналіз можливості скорочення поточних витрат, перерозподілити бюджет у бік збільшення капітальних витрат, адже вони можуть дати економію бюджетних коштів у майбутніх періодах [7].

Отже, враховуючи особливості програмно-цільового планування в процесі вирішення проблем розвитку територіальних громад можна зазначити, що його потенційні можливості реалізуються лише за умови адекватної відповідності конкретній ситуації, правильної реалізації принципів і грамотного фінансування заходів. На наш погляд, на рівні територіальних громад органами влади необхідно дотримуватись специфічних форм, методів і процедур програмно-цільового управління задля отримання економічних, соціальних та екологічних ефектів від реалізації стратегій і проектів розвитку.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Таким чином, програмно-цільове планування витрат місцевого бюджету полягає в тому, що процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім на ресурсах, потрібних їх для досягнення. Зазначимо, що такий підхід визначає ступінь ефективності виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень та впливає на рівень соціально-економічного розвитку територій. Сучасне бюджетне планування переносить акцент з утримання мережі бюджетних установ на результативність їх функціонування через надання якісних послуг населенню. Тобто його вдосконалення потребує запровадження механізмів, орієнтованих на досягнення результату, що дозволить суттєво підвищити ефективність програмно-цільового планування витратів на місцевому рівні.

### Література:

1. Коновалова І.В. Науково-теоретичні аспекти програмно-цільового підходу в державному управлінні / І.В. Коновалова [Електронний ресурс] // Державне будівництво. — 2009. — № 2. — Режим доступу: [www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf](http://www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf)

2. Бриль М.В. Вплив програмно-цільового підходу на сталість розвитку сільських територій / М.В. Бриль // Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Сер. "Державне управління". — Т. 29 (68). — № 1. — 2018. — С. 183—187.

3. Горячук В.Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону / В.Ф. Горячук, Д.Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. — 2014. — № 6 (16). — С. 155—159.

4. Антошкіна Л.І. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком туристичної сфери / Л.І. Антошкіна, Д.М. Стеченко [Електронний ресурс] // Вісник ДІТБ. Серія "Економіка, організація і управління підприємствами" (в туристичній сфері). — 2006. — № 10. — С. 93—98. — Режим доступу: <http://infotour.in.ua/stechenko4.htm>

5. Доломанова К. Ю. Програмування витратів розпорядників бюджетних коштів / К. Ю. Доломанова // Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону. — 2012. — С. 137—140.

6. Про результативні показники бюджетної програми: наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>

7. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад / Кол. авт.: А. Бочі, О. Шубіна, І. Тютюшкін, Ю. Гурєєва та ін.; Програма "Децентралізація приносить кращі результати та ефективність" (DOBRE) [Електронний ресурс]. — К., 2018. — 22 с. — Режим доступу: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE\\_UA\\_FMA\\_Results.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf)

### References:

1. Konovalova, I.V. (2009), "Theoretical and theoretical aspects of the program-target approach in public administration", *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 2, [Online], available at: [www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf](http://www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf) (Accessed 10 July 2018).

2. Bryl, M.V. (2018), "Influence of the program-target approach on the sustainability of rural areas development", *Vcheni zapysky TNU im. V.I. Vernadskoho. Seriya "Derzhavne upravlinnya"*, vol. 29 (68), no. 1, pp. 183.

3. Goryachuk, V.F. and Dukov, D.F. (2014) "Program-target approach to the formation of targeted programs of socio-economic development of the region", *Ekonomika: realiyi chasu*, vol. 6 (16), pp. 155—157.

4. Antoshkina, L. I. and Stechenko, D. M. (2006) "Program-target approach to management of regional development of tourism sphere", *Visnyk DITB. Seriya "Ekonomika, orhanizatsiya i upravlinnya pidpryyemstvamy" (v turystychniy sferi)*, vol. 10, pp. 94, [Online], available at: <http://infotour.in.ua/stechenko4.htm> (Accessed 10 July 2018).

5. Dolomanova, K.Yu. (2012), "Programming expenditures of spending funds managers", *Aktualni problemy ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku rehionu*, P. 139.

6. Ministry of Finance of Ukraine (2010), Order "On the effective indicators of the budget program", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10> (Accessed 10 July 2018).

7. Bochi, A. Shubina, O. Tyutyushkin, I. and Huryeyeva, Yu. (2018), "Results of evaluation of financial management of the combined territorial communities", [Online], available at: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE\\_UA\\_FMA\\_Results.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf) (Accessed 10 July 2018).

Стаття надійшла до редакції 11.07.2018 р.