



УДК 336:352

Васильєва Наталія Вікторівна,
доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національна ака-
демія державного управління при Прези-
дентові України, Україна, 03057, м. Київ,
вул. Ежена Потье, 20, тел.: (067) 765 14
69, e-mail: vasilyeva.nadu@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4678-4333

Васильєва Наталья Викторовна,
доктор наук с государственного управ-
ления, доцент, профессор кафедры ре-
гионального управления, местного са-
моуправления и управления городом,
Национальная академия государственного
управления при Президенте Украины,
Украина, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье,
20, тел.: (067) 765 14 69, e-mail: vasilyeva.
nadu@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4678-4333

Vasylieva Nataliia Victorivna,

Doctor of Science in Public Administration, associate professor, professor of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine, 03057, Kyiv, 20, Ezhena Pottier Str., tel.: (067) 765 14 69, e-mail: vasilyeva.nadu@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4678-4333

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТУ, ОРІЄНТОВАНОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

Анотація. Акцентовано увагу на тому, що в останні роки в Україні відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо стосовно формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування — об'єднаних територіальних громад. Запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі в об'єднаних територіальних громадах спрямоване на: забезпечення прозорості й здійснення оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм і проведення аналізу причин неефективного їх виконання; упорядкування організації діяльності шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної

бюджетної програми між усіма учасниками бюджетного процесу; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Ключові слова: місцевий бюджет, гендерно-орієнтований бюджет, програмно-цільовий метод, середньострокове бюджетування, бюджетні програми, об'єднані територіальні громади.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

Аннотация. Основное внимание уделяется тому, что в последние годы в Украине произошли коренные изменения в системе местного самоуправления, особенно в отношении формирования местных бюджетов и создания интегрированных территориальных сообществ. Внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс в объединенных территориальных сообществах направлено на: обеспечение прозрачности и оценки деятельности участников бюджетного процесса по достижению поставленных целей и выполнению задач, повышению уровня контроля по результатам выполнения бюджетных программ и анализа причин их неэффективности; упорядочение организации деятельности путем розграничения ответственности за выполнение каждой бюджетной программы между всеми участниками бюджетного процесса; улучшение качества разработки бюджетной политики, эффективности распределения и использования бюджетных средств.

Ключевые слова: местный бюджет, гендерно-ориентированный бюджет, программно-целевой метод, среднесрочное бюджетирование, бюджетные программы, объединенные территориальные сообщества.

METHODOLOGICAL BASIS FOR INTRODUCTION OF THE BUDGET FOCUSED ON RESULT

Abstract. In article the attention is focused that in recent years in Ukraine there were fundamental changes of system of local government, especially regarding formation of local budgets and creation of the amalgamated territorial communities. Introduction of the programmepermande budgeting in amalgamated territorial communities is aimed at providing transparency and implementation of an assessment of activity of participants of the budgetary process concerning achievement of goals and performance of tasks, increase in control levelof results of the budgetary programs implementation and carrying out the analysis of the reasons of their inefficient performance; streamlining of the organizing the activitiesby accurate differentiation of responsibility for implementation of each budgetary program between all participants of the budgetary process; improvement of quality of development of the budgetary policy, efficiency of distribution and use of budgetary funds.

Keywords: local budget, gender budget, programme performande budgeting, medium-term budgeting, budget programmes, amalgamated territorial communities.

Постановка проблеми. З прийняттям законів України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” і “Про співробітництво територіальних громад” місцеве самоврядування набуває нових можливостей для свого подальшого розвитку [4]. В останні роки в Україні відбулися фундаментальні зміни в системі місцевого самоврядування, особливо стосовно формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб’єкта місцевого самоврядування – об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Нові ОТГ отримали досить значні фінансові ресурси, їх бюджети стали співмірними з бюджетами міст обласного значення, а державна підтримка розвитку інфраструктури таких громад дала імпульс до створення у сільських місцевостях нових можливостей для отримання людиною повноцінних послуг від місцевого самоврядування, яких вона раніше була позбавлена [7, с. 5].

З 2017 р. для бюджетів, які мають пряме відношення до державного бюджету (у т. ч. ОТГ), застосовується програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) бюджетування. Це дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів через порівняння отриманих результатів з очікуваними (запланованими), і зіставити мету залучення коштів з кінцевими результатами від реалізації проекту.

Запровадження середньострокового бюджетного планування є однією з компонент Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2021 роки. Зокрема, передбачено

використання обмежених ресурсів бюджету для надання максимально ефективних і якісних публічних послуг шляхом посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за результати діяльності у відповідних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі положення щодо запровадження бюджету орієнтованого на результат викладені у працях [1–4, 6–7]. Однак певні питання потребують окремого аналізу, чому і присвячена ця стаття.

Мета статті – дослідити методологічні засади запровадження бюджету, орієнтованого на результат в умовах проведення реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Ідея ПЦМ полягає у зосередженні уваги не лише на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на найефективнішому їх використанні з метою отримання конкретних результатів. ПЦМ є результатом застосування технологій планування й аналізу, що використовуються у приватному бізнесі [7, с. 39]. Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі, зокрема в ОТГ, спрямоване на: забезпечення прозорості й здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм і проведення аналізу причин неефективного їх виконання; упорядкування організації діяльності шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між всіма учасниками бюджетного процесу; підвищення якості розроблення бю-

джетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [5].

Виконавчі органи відповідних місцевих рад складають і схвалюють прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку відповідної території, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Показники проекту місцевого бюджету на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. За бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних проектів, у т. ч. тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, і визначені рішенням про місцевий бюджет, виконавчий орган відповідної місцевої ради вживає заходи щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період у проекті рішення про місцевий бюджет для продовження таких інвестиційних проектів з урахуванням необхідності поетапного їх завершення та введення в дію відповідних об'єктів.

Зволікання із застосуванням ПЦМ у бюджетному процесі на місцевому рівні має негативні риси, а саме [6, с. 8]:

1) не розвивається надання послуг на конкурентній основі у зв'яз-

ку з тим, що не проводиться аналіз ефективності співвідношення вартості послуг до суми коштів, використаних на їх надання;

2) головною метою фінансування в умовах діючих підходів до планування місцевих бюджетів є утримання мережі бюджетних установ, що склалася історично, без урахування ефективності їх функціонування;

3) в умовах жорсткої обмеженості бюджетних коштів здійснюється пропорційне скорочення фінансування бюджетних установ незалежно від того, наскільки ефективно чи неефективно надання ними послуг;

4) управлінці не мають достатньої інформації для оцінювання рівня задоволення отримувачів послуг, доступності послуг, встановлення пріоритетів і відмови від неефективних послуг або зміни способу їх надання.

Зауважимо, що політика гендерної рівності є важливим чинником глобального розвитку і фундаментальним правом людини. Недооцінка впливу бюджету на жінок і чоловіків може призвести до результату, що суперечить поставленим завданням, унеможливити досягнення певних економічних показників, зокрема економічного зростання, трудової зайнятості тощо [2, с. 9].

Гендерно-орієнтоване бюджетування становить (далі — ГОБ) — управлінську технологію вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення. Реалізація ГОБ пов'язана з можливістю змінювати бюджети і політику держави у бік більшої гендерної рівності, зокрема надає можливість [Там само, с. 10–11]:

- покращити якість послуг для населення за рахунок спрямування бюджетних витрат на конкретного споживача;

- підвищити ефективність реалізації політики і забезпечити більшу підзвітність урядових органів;

- удосконалити закони і політику з метою подолання наявних гендерних проблем;

- підвищити темпи економічного розвитку територій з урахуванням більш ефективного використання наявних ресурсів;

- зменшити гендерну нерівність і дати поштовх розвитку гендерно-чутливої політики;

- підвищити інформованість та вплив громадськості (зокрема жінок) на прийняття рішень у бюджетному процесі;

- здійснювати моніторинг досягнення політичних цілей і заяв щодо гендерної рівності.

Гендерний бюджетний аналіз — це аналіз програм, що фінансуються з бюджету, й оцінка того, наскільки їхні заходи задовольняють потреби різних груп жінок і чоловіків. Результатом є рекомендації щодо вдосконалення програм (заходів), які фінансуються з бюджету, бюджетної та галузевих політик крізь призму гендерного підходу (впливу на різні групи жінок і чоловіків). До основних кроків проведення гендерного аналізу відносять [2, с. 8]:

1. Визначення гендерних проблем у галузі — аналіз становища різних груп жінок і чоловіків, яких стосується конкретна програма; визначення основних цільових груп програми, встановлення їх становища та можливостей.

2. Збір інформації (вихідних даних про програми, що аналізуються) — визначення основних даних про програму, її мету, завдання, бенефіціарів, виконавців і розмір видатків.

3. Проведення гендерного аналізу діяльності (заходів, послуг) — дослідження заходів програми, з'ясування їх впливу на гендерну рівність у галузі.

4. Проведення гендерного аналізу структури видатків бюджету — оцінювання розподілу бюджетних коштів між різними групами жінок і чоловіків — бенефіціарів програми.

5. Формування цілей та рекомендацій з посилення гендерної рівності за програмою (на заходи, послуги) — вироблення рекомендацій з досягнення гендерної рівності в межах програми.

У процесі апробації ГОБ були визначені [1, с. 10, 89]:

- у 2015 р. провідними виступили Міністерство соціальної політики України, Міністерство молоді та спорту України, а також Івано-Франківська (західний регіон), Житомирська (північний), Харківська (східний), Херсонська (південний) області та м. Київ (центральний регіон), які стали центрами відповідних кластерів;

- у 2016 р. до процесу долучилися Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Черкаська та Чернівецька області. Всі регіони працюють у межах однієї-двох з чотирьох галузей: освіти (Закарпатська, Херсонська, Чернівецька

області, м. Київ); охорони здоров'я (Івано-Франківська, Київська, Черкаська області, м. Київ); соціального захисту і соціального забезпечення (Житомирська, Дніпропетровська, Запорізька області); молодіжної політики та фізичної культури і спорту (Кіровоградська, Миколаївська, Харківська області);

– у 2017 р. долучилися Вінницька, Львівська, Полтавська, Сумська, Тернопільська та Хмельницька області.

З'ясовано, що під час відбору областей за мету ставилося широке охоплення всієї території країни (з урахуванням географічного розташування та соціально-економічного стану розвитку території), щоб забезпечити найбільш ефективне виконання запланованих заходів і сприяти поширенню ГОБ в інших регіонах країни. Запровадження цього методу управління бюджетними коштами дозволить підвищити ефективність та прозорість бюджетних видатків і зменшити гендерні розриви у будь-якій сфері.

За допомогою гендерного аналізу досліджуються характерні для жінок і чоловіків види діяльності, умови існування, потреби, їх доступ до ресурсів і послуг соціогуманітарної сфери, контроль над ресурсами, всі взаємозв'язки та інші чинники у широкому соціальному, економічному, політичному і екологічному контексті.

До переваг ГОБ на рівні ОТГ належить можливість:

- покращити якість послуг для населення за рахунок спрямування бюджетних витрат на конкретного споживача;

- підвищити ефективність реалізації політики розвитку ОТГ через подолання наявних гендерних проблем і забезпечити більшу підзвітність органів місцевого самоврядування;

- підвищити темпи соціально-економічного розвитку територіальної громади з урахуванням більш ефективного використання наявних ресурсів;

- підвищити інформованість і вплив громадськості, зокрема жінок, на прийняття рішень у бюджетному процесі;

- здійснювати моніторинг досягнення політичних цілей і заяв щодо гендерної рівності.

Впровадження ГОБ впливає на формування збалансованого бюджету, оскільки поєднує два процеси, не пов'язані між собою: забезпечення гендерної рівності (захист прав кожної людини) і управління місцевими фінансами (технічний процес розподілу фінансових ресурсів, у т. ч. і через бюджет). Сформований таким чином місцевий бюджет враховує потреби всіх споживачів: жінок і чоловіків, хлопців та дівчат різних соціальних груп, а також гарантує їм рівні права та можливості за рахунок бюджетних коштів у процесі реалізації державної та регіональної політик.

До “гендерних ефектів” від реалізації бюджетних програм належать [2, с. 57–59]:

- 1) соціальні – визначаються як соціальні вигоди, отримані різними цільовими групами одержувачів благ як безпосередньо, так і опосередковано не лише у коротко-, а й у довгостроковій перспективі;

2) перерозподільні — демонструють як перерозподіл благ і доходів здійснюється в інтересах саме тих гендерних груп, для поліпшення становища яких реалізується конкретна програма;

3) інституціональної життєздатності — гендерний аналіз сталості й ефективності органів і структур, що керують програмою, а також аналіз стабільності середовища, в якому програма повинна здійснюватися;

4) економічний — оцінюється обґрунтованість обсягів витрат на реалізацію програми та фінансування пріоритетів гендерної рівності, виходячи з обмежених бюджетних ресурсів.

Гендерний аудит міського простору: “Облаштування дитячих ігрових майданчиків”. Бюджетування проектів з облаштування ОТГ дитмайданчиками є гендерно-нейтральними з точки зору потреб хлопчиків і дівчаток, проте з погляду на задоволення потреб сім’ї з дітьми — гендерно-дискримінаційними. У бюджетах із спорудження дитмайданчиків відсутні витрати на урахування потреб батьків дітей дошкільного віку. Дорослі мають обов’язково супроводжувати дітей до 7 років, тому до комплекту дитмайданчика мають бути включені лави для батьків. В умовах обмежених бюджетних ресурсів врахування інтересів батьків можна здійснити шляхом залучення додаткових коштів. Дитмайданчик має охоплювати категорію дітей до 12 років, а гендерний аналіз програм благоустрою виявив “гендерну сліпоту” до дівчат категорії 12+ через бюджетування проектів зі спорудження спортмайданчиків, орієнтованих переважно

на хлопців. Отже, до проектів з облаштування спортмайданчиків потрібно включити зони для активного відпочинку дівчат категорії 12+ [2, с. 57–59].

Середньострокове прогнозування запроваджується з метою [3, с. 51]:

- запровадження чітких пріоритетів у сфері місцевих видатків;
- забезпечення можливостей ініціювання змін бюджетної політики та механізмів контролю за їх реалізацією;
- поліпшення розподілу ресурсів, спрямованих на стратегічні пріоритети як між галузями, так і в окремих галузях;
- підвищення відповідальності головних розпорядників коштів щодо ефективного та раціонального використання ресурсів (у т. ч. шляхом введення фінансових обмежень);
- посилення загального бюджетного контролю.

Питання затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з питань місцевого самоврядування належать до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад і вирішуються на пленарних засіданнях відповідних рад. Бюджетні програми і програми (цільові, соціально-економічного розвитку тощо), які затверджуються місцевою радою, не одне й те саме.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове й ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у

межах визначених бюджетних призначень. Бюджетна програма є сукупністю заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань, очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Паспорт бюджетної програми — документ, який визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники й інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінювання ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень оцінюють ефективність бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання ефективності здійснюється на підставі аналізу їх результативних показників, іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів і звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, мож-

на зауважити, що в умовах сучасного періоду органам місцевого самоврядування новостворених об'єднаних громад як ніколи важливо знати й розуміти природу місцевих фінансів, розбиратися в механізмі їх функціонування, уміти аналізувати ті процеси і явища, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів, бачити ті форми, методи і засоби, за допомогою яких можна найбільш повно використовувати місцеві фінанси як один з інструментів ефективного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї громади [3, с. 4].

Стратегічний план громади знаходить своє відображення у плануванні (або прогнозуванні) видатків у середньостроковій перспективі. На основі пріоритетів громади, прогнозів надходжень до бюджету, а також, виходячи з індивідуальних стратегічних планів головних розпорядників коштів, складаються середньострокові прогнози видатків. Цей процес називають середньостроковим прогнозуванням (плануванням). Відкрите та прозоре розпорядження бюджетними коштами є необхідною передумовою довірливих та ефективних взаємовідносин органів місцевого самоврядування як із громадянами, так і з бізнесом, вітчизняними та іноземними інвесторами та кредиторами, іншими цільовими групами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гендерний* бюджетний аналіз програм, які фінансуються з держав-

- ного та місцевих бюджетів. — К., 2016. — 90 с.
2. *Гендерно-орієнтоване* бюджетування в Україні: теорія і практика : метод. посіб. / [авт.-упоряд. : Т. Іваніна, О. Жукова, С. Євченко, Н. Карпець, О. Микитась, О. Остапчук, Н. Рябушенко, О. Ярош]. — К. : ФОП Клименко, 2016. — 92 с.
 3. *Наталенко Н.* Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль) / Н. Наталенко. — К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2016. — 72 с.
 4. *Перші* кроки новообраного голови територіальної громади : практич. посіб. / [авт.-упоряд. : О. В. Бердана, Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. В. Васильєва, О. І. Васильєва та ін., за заг. ред. В. М. Вакуленка, О. І. Васильєвої, В. П. Удовиченка]. — К. : НАДУ, 2016. — 33 с.
 5. *Про схвалення* Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р // Офіц. сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>
 6. *Станкус Т.* Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. — Х. : Фактор, 2017. — 128 с.
 7. *Ткачук А.* Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ткачук, Н. Наталенко. — К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2016. — 76 с.