

УДК 336.142

**М.В. Мельникова**, д-р екон. наук

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк, Україна

**К.В. Міхальова**, аспірант

Донбаська національна академія будівництва та архітектури, м. Макіївка, Україна

### **ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ**

**М.В. Мельникова**, д-р екон. наук

Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Донецк, Украина

**Е.В. Михалёва**, аспирант

Донбасская национальная академия строительства и архитектуры, г. Макеевка, Украина

### **ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**M.V. Melnikova**, Doctor of Economic Sciences

Institute of Economics and Legal Studies of NAS of Ukraine, Donetsk, Ukraine

**K.V. Mikhalyova**, post-graduate student

Donbas National academy of civil Engineering and Architecture, Makiyivka, Ukraine

### **THE PROGRAM-TARGET METHOD OF THE BUDGETING AS A FACTOR OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF URBAN MANAGEMENT**

*Розглянуто напрями підвищення ефективності міського управління за рахунок удосконалення реалізації функцій планування, організації, фінансування та контролю. Обґрунтовано доцільність використання методів програмно-цільового бюджетування в процесі управління міським економічним та соціальним розвитком. Досліджено теоретико-методичні засади понять «ефективне міське управління» та «програмно-цільове бюджетування» (ПЦБ). Визначено особливості використання ПЦБ у складі системи міського планування. Проаналізовано основні недоліки застосування системи бюджетування, орієнтованого на результат, та запропоновано шляхи їх подолання за рахунок дотримання принципів організації міського управління, використання технології ПЦБ у складі системи стратегічного планування міста, оцінювання ефективності програм, здійснення моніторингу виконання програм та можливостей їх оперативного коригування в процесі виконання.*

**Ключові слова:** ефективне міське управління, принципи організації міського управління, стратегічне планування міста, програмно-цільове бюджетування, програма, моніторинг виконання програм.

*Рассмотрены направления повышения эффективности городского управления за счет совершенствования реализации функций планирования, организации, финансирования и контроля. Обоснована целесообразность использования методов программно-целевого бюджетирования в процессе управления городским экономическим и социальным развитием. Исследованы теоретико-методические основы понятий «эффективное городское управление» и «программно-целевое бюджетирование» (ПЦБ). Определены особенности использования ПЦБ в составе системы городского планирования. Проанализированы основные недостатки применения системы бюджетирования, ориентированного на результат, предложены пути их преодоления за счет соблюдения принципов организации городского управления, использования технологии ПЦБ в составе системы стратегического планирования города, оценки эффективности программ, осуществления мониторинга выполнения программ и возможностей их оперативной корректировки в процессе выполнения.*

**Ключевые слова:** эффективное городское управление, принципы организации городского управления, стратегическое планирование города, программно-целевое бюджетирование, программа, мониторинг выполнения программ.

*Considered directions of increase of efficiency of urban management through improvement of the implementation of the functions of planning, organizing, financing and control. The expediency of use of methods of the program-target method of the budgeting in the management of urban economic and social development. Investigated the theoretic-methodological foundations of the concepts of «urban governance» and «the program-target method of the budgeting» (PTB). Defined features of use of PTB in the system of urban planning. The main shortcomings of the system of budgeting, oriented at the result, suggest ways of overcoming them at the expense of compliance with the principles of organization of municipal management, use of technology PTB in the system of strategic planning of the city, assessing the effectiveness of programmes, implementation of monitoring the implementation of the programs and the possibilities of their operational adjustments in the process of implementation.*

**Key words:** effective urban management, principles of organization of municipal management, strategic planning of the city, the program-target method of the budgeting, program, monitoring the implementation of the programs.

**Постановка проблеми.** В умовах реформування економіки України важливим завданням постає забезпечення ефективного функціонування базових найбільш стійких інститутів суспільства, підприємств, об'єднань підприємств та міст. Становлення та ро-

звиток ринкових відносин викликають серйозні зміни у соціально-економічній сфері міста, які, в свою чергу, постійно ускладнюються та змінюють структуру міського економічного середовища, можливості залучення та використання місцевих ресурсів у процесах міського економічного та соціального розвитку. Вказані обставини передбачають розроблення і впровадження відповідної системи міського управління, найважливішими функціями якого є планування, організація, фінансування та контроль. Планування є найважливішою функцією в системі міського управління, яка створює передумови ефективного міського управління, оскільки саме під час обґрунтування планових завдань визначається вартість, ресурсозабезпеченість та ресурсовіддача проектів економічного та соціального розвитку міста. Зазначені положення актуалізують питання використання новітніх та прогресивних технологій у процесі планування розвитку міста, включаючи програмно-цільове бюджетування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми забезпечення ефективності міського управління взагалі та використання новітніх прогресивних технологій планування міського соціально економічного розвитку знаходиться в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних учених та практиків, що знайшло відображення у роботах [1-9]. Ними зроблено значний внесок у розроблення питань формування методологічних засад міського управління, розроблення стратегій економічного та соціального розвитку, вирішення проблем міського планування та господарювання, впровадження інформаційних технологій у процесі управління містом.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** При цьому недостатньо дослідженими залишаються питання пошуку та використання можливостей підвищення ефективності міського управління за рахунок удосконалення системи стратегічного планування та використання технології програмно-цільового бюджетування для розроблення проектів, спрямованих на забезпечення результативного використання економічного потенціалу міста. Що й визначає мету і завдання цього дослідження.

**Мета статті. Головною метою цієї роботи** є обґрунтування можливостей використання методів програмно-цільового бюджетування у забезпеченні процесів ефективного міського управління в контексті вирішення завдань економічного та соціального розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Місто як організаційна система являє собою агреговану цілісність, що поєднує сукупність елементів, пов'язаних між собою організаційними відносинами, які виконують відповідні функції для досягнення цілей функціонування та розвитку [1]. Міське управління – це, по-перше, діяльність виборних органів місцевого самоврядування по управлінню комунальною власністю, об'єктами міського господарства, формуванню і виконанню місцевого бюджету, а також інша їх діяльність у різних сферах міського життя, спрямована на забезпечення життєдіяльності населення міста, вирішення інших питань місцевого значення, включаючи і питання організації своєї діяльності. По-друге, міське управління – в основному виконавча діяльність, здійснювана в процесі повсякденного безпосереднього керівництва економічною, соціальною, політичною та духовною сферами міста, яка регламентується відповідними нормативно-правовими актами [10].

Ефективне міське управління передбачає здійснення таких функцій: планування, прогнозування, організацію, регулювання, мотивацію, контроль, облік, координацію. Реалізація зазначених функцій сприяє найбільш повному та ефективному використанню матеріальних, трудових, фінансових та природних ресурсів міста [11].

При цьому доцільно впровадження результативного бюджетування на рівні міста, що обумовлено необхідністю внесення змін в існуючі підходи до планування та здійснення функціонування органів місцевого самоврядування у зв'язку із змінами, які відбуваються в економіці і соціальній сфері, і пояснюється наявністю таких причин:

- традиційні методи підвищення ефективності витрат бюджету (у першу чергу відкриті конкурси, посилення фінансової дисципліни і казначейські технології) практично вичерпали себе і не можуть вирішити проблем незбалансованості бюджету соціально-економічного розвитку міста;

- необхідні радикальні заходи по скороченню витрат при одночасному стягненні колишніх позицій у частині досягнутого рівня розвитку міста;

- бюджет перестав бути повноцінним інструментом управління, зростають масштаби нецільового витрачання коштів.

Вирішенню вказаних проблем у плануванні сприяє технологія, яка потенційно здатна оптимізувати бюджетний процес і підвищити ефективність міського соціально-економічного розвитку – програмно-цільове бюджетування (ПЦБ) [11].

Використання програмно-цільового бюджетування в теорії і практиці управління міським соціально-економічним розвитком нерозривно пов'язано з визначенням сутності досліджуваного поняття. Термін «бюджетування» розглядається в економічній науці як синонім поняття «фінансове управління». Частково з цим можна погодитися, тому як і бізнес, і місто керує коштами через формування та виконання фінансового документа – міського бюджету. «Програма» (від грец. program – «публічне оголошення») – це сукупність намічених дій, операцій, процедур, що підлягають послідовному виконанню і пов'язаних спільністю вирішуваної проблеми. «Мета» – це очікуваний, запланований результат спрямованих дій. У той же час мета є мотивом здійснення діяльності і засобом інтеграції окремих дій, складових діяльності в єдину цілісну систему. Синтез цих понять, поєднання змісту термінів «програмність» і «цілеспрямованість» дозволяють виділити програмні дії в сукупність чітко орієнтованих заходів. Такі заходи утворюють цілеспрямований програмний комплекс, мета якого полягає не тільки в управлінні фінансами, але й в забезпеченні управління іншими видами міських ресурсів, які залучають у процесі виконання програм економічного та соціального розвитку міста.

Як зазначають фахівці, бюджетування, орієнтоване на результат, дозволяє містам припинити практику витратного фінансування й обрати пріоритетні витратні напрями згідно з поставленими цілями і завданнями, закладеними в стратегічному плані розвитку міста [7]. Незважаючи на очевидні переваги такого підходу до управління бюджетними витратами, впровадження системи бюджетування, орієнтованого на результат, пов'язане з деякими проблемами [8], у тому числі:

- складність швидкого досягнення очевидних результатів у вигляді поліпшення якості комунальних послуг;

- необхідність значних часових і фінансових витрат для розроблення кількісних показників оцінювання витрат, а також необхідність зміни форми надання звітних даних;

- складність вивчення думки населення щодо наданих комунальних послуг;

- складність формалізації результатів і соціально-економічного (громадського) ефекту комунальних послуг;

- прагнення в деяких випадках до досягнення певного кількісного значення індикатора як до самоцілі, при якій не враховується зв'язок індикатора із бажаним громадським ефектом;

- складність визначення взаємозв'язку витрачених ресурсів і отриманих результатів.

Вирішенню зазначених проблем сприяє використання організаційних принципів міського управління, які включають:

- принцип плавності передбачає в умовах переходу до ринкових відносин розроблення програм соціально-економічного розвитку, прогнозування результатів їх реалізації, розрахунок найбільш ефективного використання різних видів ресурсів, вибір пріоритетних завдань та обґрунтування можливостей їх рішення;
- принцип об'єктивності засновано на аналізі фактичного стану і розвитку соціально-економічного середовища міста, оцінюванні впливу відповідних чинників, а також визначенні закономірностей взаємодії з природним середовищем території для підтримки збалансованості системи міського управління;
- використання принципу розподілу функцій і повноважень персоналу важливо для адекватного підбору кадрового складу міських службовців відповідно до їх професійної підготовки та досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, а також вибору організаційної структури за типом та видом;
- принцип науковості потребує використання методів і засобів збору та зберігання інформації про стан системи міського управління; її оброблення із застосуванням новітніх інформаційних технологій на базі ПЕОМ, визначення проблемних ситуацій, обґрунтуванні та реалізації заходів щодо їх вирішення;
- принцип раціональності передбачає, що завдання соціально-економічного розвитку системою міського управління повинні вирішуватися при мінімально необхідному рівні залучення ресурсів. Для цього доцільно обирати оптимальні рішення на підставі розроблення різних варіантів рішень, визначення критеріїв їх порівняння та здійснення вибору найкращого за відповідним критерієм;
- принцип відповідальності передбачає відповідальність суб'єктів міського управління за отримані результати реалізації рішень.

Дотримання зазначених організаційних принципів дозволить приймати та реалізовувати рішення, спрямовані забезпечення ефективності реалізації функцій міського управління, включаючи стратегічні підходи до планування та впровадження технології програмно-цільового бюджетування.

Програмно-цільове бюджетування нерозривно пов'язано зі стратегічним плануванням розвитку міста та виступає безпосередньою його складовою (рис. 1).



Рис. 1. Місце програмно-цільового бюджетування в системі стратегічного плану соціально-економічного та культурного розвитку міста

Першочерговим напрямом підвищення результативності програмно-цільового бюджетування міста є вирішення таких основних завдань:

- визначення планових очікуваних результатів бюджетних витрат і забезпечення моніторингу досягнення цих результатів;

- оптимізація обсягів і порядку надання послуг, виконання функцій;

- посилення прозорості та підзвітності діяльності органів місцевої влади, в тому числі за рахунок впровадження вимог до публічності показників їх діяльності [3].

Державні цільові програми є ефективним інструментом реалізації державної політики на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку. В умовах обмеженості бюджетних коштів питання формування пріоритетних напрямів реалізації державних цільових програм набуває першорядного значення. Програма фінансування соціально-економічного розвитку міста повинна мати як економічний, так і соціальний ефект [5].

Економічна ефективність програм – це співвідношення обсягу наданих послуг до визначеної якості і затрат на їх надання.

Соціальна ефективність програм – це ефективність програм з погляду досягнення поставлених цілей, досягнення соціального ефекту від надання комунальних послуг у розрахунку на одиницю витрат.

Місце моніторингу в системі управління процесом соціально-економічного розвитку міста можна схематично відобразити таким чином (рис. 2):



Рис. 2. Моніторинг у системі управління процесом соціально-економічного розвитку міста

Для проведення моніторингу доцільно розробити формат, який у стислому та зрозумілому вигляді дозволить відобразити дані про фактичне фінансування програми та виконання показників (у тому числі в порівнянні з планом). Зручність та інформативність такого формату дозволить приймати поточні рішення щодо покращення процесу управління програмою.

Слід зазначити, що програма є дієвим та гнучким у застосуванні інструментом застосування ПЦБ.

**Висновки і пропозиції.** Напрями підвищення ефективності міського управління за рахунок удосконалення виконання функцій планування, організації, фінансування та контролю включають додаткові можливості залучення та використання місцевих ресурсів у процесах міського економічного і соціального розвитку та застосування прогресивних технологій планування, яким виступає програмно-цільове бюджетування.

Доцільність використання методів програмно-цільового бюджетування обумовлена необхідністю внесення змін в існуючі підходи до планування та здійснення функціонування органів місцевого самоврядування у зв'язку із змінами, що відбуваються в економіці і соціальній сфері міста.

Визначення понять «ефективне міське управління» та «програмно-цільове бюджетування» (ПЦБ) дозволяють виявити особливості використання ПЦБ у складі системи міського планування, які полягають у припиненні керівництвом міста практики витратного фінансування і надають можливість обрати пріоритетні витратні напрями, закладеними в стратегічному плані розвитку міста.

Основні недоліки застосування системи бюджетування, орієнтованого на результат, включають складність швидкого досягнення очевидних результатів у вигляді поліпшення якості комунальних послуг, необхідність значних часових і фінансових витрат, складність вивчення думки населення щодо якості наданих комунальних послуг, складність формалізації результатів і соціально-економічного ефекту комунальних послуг, прагнення в деяких випадках до досягнення певного кількісного значення індикатора як до самоцілі, складність визначення взаємозв'язку витрачених ресурсів і отриманих результатів.

Дотримання принципів організації міського управління (плавності, об'єктивності, диференціації, науковості, раціональності, відповідальності) дозволить підвищити раціональність, гнучкість, ефективність управлінської діяльності, покращить результати застосування нових методів управління, включаючи стратегічні підходи та впровадження технології програмно-цільового бюджетування.

Державні цільові програми є ефективним інструментом реалізації державної політики на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку. Програма фінансування соціально-економічного розвитку міста повинна мати як економічний (співвідношення обсягу наданих послуг до визначеної якості і затрат на їх надання), так і соціальний ефект (досягнення соціального ефекту від надання комунальних послуг у розрахунку на одиницю витрат).

Здійснення моніторингу виконання програм та можливостей їх оперативного корегування в процесі реалізації є важливими складовими підвищення ефективності міського управління, що забезпечує виконання завдань економічного та соціального розвитку та сприяє зростанню якості життя населення міста.

Подальших досліджень потребують питання узгодження системи показників ефективності міського управління з системою показників ефективності реалізації проектів, що розробляються за технологією ПЦБ.

#### Список використаних джерел

1. Буряк П. И. Основы экономики крупного города / П. И. Буряк. – М. : Экономика, 2009. – 647 с.
2. Стратегическое управление: регион, город, предприятие : монография / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Екоршина ; ООН РАН «НИМБ». – М. : Экономика, 2004. – 605 с.
3. Форрестер Дж. Динамика развития города / Дж. Форрестер. – М. : Прогресс, 1994. – 386 с.
4. Mc Donald J. F. Fundamentals of urban economics / J. F. Mc Donald. – Upper Saddle River (N.J.). – New York, 1997. – 545 p.
5. Управление развитием города (экономико-правовые аспекты) : монография / В. К. Мамутов, В. В. Финагин, А. М. Серебряков и др. – К. : Наук. думка, 1986. – 207 с.
6. Проблемы стратегического развития города: теория и практика : монография / С. В. Богачев, М. В. Мельникова, А. А. Лукьянченко и др. ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исслед. – Донецк : Вебер, 2009. – 270 с.
7. Гареева Л. М. Оценка эффективности деятельности муниципальных органов на основе системы бюджетирования, ориентированного на результат / Л. М. Гареева, В. П. Кулешова // «Dny vědy – 2012» Díl Ekonomické vědy. – С. 49.
8. Иванчина Е. Н. Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях / Е. Н. Иванчина // Финансы. – 2011. – № 6. – С. 79.
9. Климанов В. В. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне / В. В. Климанов // Финансы. – 2011. – № 2. – С. 9.

10. *Кочкарев Р. А.* Целевые программы: инструментальная поддержка / Р. А. Кочкарев ; Фин. акад. ари Пр-ве РФ. – М. : Экономика, 2007. – С. 56-57.

11. *Цопкало Е. Ю.* Бюджетирование как инструмент повышения эффективности управления городом / Е. Ю. Цопкало // Успехи современного естествознания. – 2008. – № 9. – С. 48-49.