

УДК 332.14:336.145:35.072.3

DOI: 10.18524/2413-9998/2020.1(44).198359

Т. В. Деркач,

доктор економічних наук,
професор, завідувач кафедри менеджменту,
Міжнародний гуманітарний університет
Фонтанська дорога, 33, м. Одеса, 65000, Україна,
e-mail: rubinodessa@gmail.com.

МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРІЄНТОВАНОГО НА РЕЗУЛЬТАТ БЮДЖЕТУВАННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті запропоновано модель орієнтованого на результат бюджетування, яка сформована на основі програмно-цільового підходу та яка рекомендована для використання органами місцевого самоврядування в умовах розширення самостійності українських регіонів. Її використання додає стійкості при отриманні результативності бюджетування, створює умови для прямої відповідальності перед населенням конкретної території, формує механізм моніторингу собівартості бюджетних послуг. Розкрито зміст понять «бюджетна послуга» і «державна послуга». Друге поняття більш широке, так як додатково вимагає послуги, що надаються інституціональними одиницями. Також уточнено поняття паспорта бюджетної послуги, як документа, що закріплює порядок і процедуру надання бюджетної послуги, що сплачуються за рахунок коштів бюджету, та орієнтоване на відображення кінцевих результатів.

Показано, що стратегічним напрямом реформування бюджетної системи стає перехід територіального утворення до програмно-цільового бюджетування, яке зв'язує розподіл бюджетних коштів з чітко визначеними цілями і задачами.

Задачі місцевого бюджету в системі орієнтованого на результат бюджетування ув'язнюються в встановленні пріоритетів витрат, надання самостійності в оперативному управлінні, у створенні стимулів для економії коштів, тісному зв'язку бюджетних витрат з пріоритетами регіональної політики.

Ключові слова: територія; бюджет; результат; влада; модель; паспорт; послуга; ефективність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Бюджетна сфера – це поняття, що синтезує дві надзвичайно важливі галузі функціонування економічних відносин: бюджетну систему країни як сукупність бюджетів усіх рівнів та бюджетний сектор економіки, що включає мережу бюджетних установ та інших організацій, які виступають в якості бюджетотримувачів, є інститутами гро-

мадського сектора економіки. Актуальність впровадження ефективної моделі бюджетування на рівні територіального утворення обумовлено необхідністю модернізації існуючих підходів до планування та функціонування органів місцевого самоврядування в контексті змін, що відбуваються в економіці і соціальній сфері [3; 5]. Реформування бюджетної сфери територіальних утворень зумовлено рядом причин. По-перше, традиційні методи підвищення ефективності видатків бюджету (в першу чергу відкриті конкурси, посилення фінансової дисципліни та казначейські технології) практично вичерпали себе і не можуть вирішити проблему незбалансованості бюджету або недостатньо високої якості бюджетних послуг. По-друге, необхідні радикальні заходи по скороченню витрат при одночасному утриманні колишніх позицій у досягнутому рівні надання бюджетних послуг. По-третє, бюджет перестав бути повноцінним інструментом управління. Одним з істотних факторів, що негативно впливають на ефективність системи управління бюджетними ресурсами територіального утворення, є використовувана в даний час традиційна (витратна) модель бюджетування [11, с. 237].

У зв'язку з цим стратегічним напрямом реформування бюджетної системи стає перехід територіальних утворень до програмно-цільового бюджетування, що пов'язує витрачання бюджетних коштів з чітко визначеними цілями і завданнями [6, с. 295–298]. Завдання місцевого бюджету в системі орієнтованого на результат бюджетування (ОРБ), полягають у встановленні пріоритетів витрат, надання самостійності оперативного управління, у створенні стимулів для економії коштів, тісній ув'язці бюджетних витрат з пріоритетами регіональної політики. Вихідним моментом при плануванні діяльності стає обґрунтування пріоритетів і очікуваних результатів через розрахунки їх результативності [12, с. 319].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В процесі роботи над даним матеріалом автор використовував роботи наступних фахівців з регіональної економіки: Балахонової О. В. [6], Головченко О. М. [9], Заблодської І. В. [10], Захарченка В. І. [11], Манна Р. В. [12], Новосьолова О. С. [13], Копилюк О. І. [14], Федуло-

вої Л. І. [16]. Так Новосьолов О. наполягає на наявності стратегії, яка забезпечує активізацію економічного потенціалу, суттєвий ріст рівня життя людей і підвищення бюджетної самодостатності території [13, с. 368]. Копилюк О. звертає увагу на застосуванні системного і комплексного підходів в процесі регіонального бюджетування [14, с. 490]. Федулова Л. підкреслює ключову роль об'єднаних територіальних громад у процесі створення бюджету для забезпечення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території [16, с. 125]. Головченко О. формує систему моніторингу стану економічного розвитку регіону, який являє собою науково обгрунтовану систему заходів періодичного збору і аналізу інформації, створення цілеспрямованого бюджету території, прогнозування соціально-економічної ситуації в регіоні [9, с. 282]. Захарченко В. розглядає обгрунтований бюджетотворюючий процес на території як один з факторів нейтралізації загроз сталому розвитку території [15, с. 97]. Манн Р. наполягає на створенні відповідних управлінських технологій для бюджетотворюючого процесу з орієнтацією на досягнення реальних результатів в регіоні [12, с. 319].

Постановка завдання. Метою цього дослідження є обгрунтування моделі орієнтованого на результат бюджетування територіального утворення, використання якої дозволить створити надійну основу для сучасного результативного бюджетування на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. При плануванні бюджетних витрат і розробці бюджетних програм повинні бути визначені результати і ефект, що очікуються від планованої діяльності, кількісні показники і методи їх вимірювання. Органи влади територіального утворення повинні проводити моніторинг результативності бюджетних витрат, досягнення поставлених цілей і завдань. Для кожного виду бюджетних послуг і програм повинні бути встановлені ключові показники, що характеризують їх якість, результати і очікуваний ефект, які використовуються для моніторингу реалізації поставлених цілей і завдань. Схема бюджетного процесу в рамках ОРБ повинна складатися з п'яти етапів (рис. 1).



Рис. 1. Стадії бюджетного процесу у територіальних громадах

Джерело: розроблено автором.

Використання програмно-цільових методів в бюджетному процесі територіального утворення є відображенням практики управління витратами громади, які орієнтовані на результат. Отже, більшість змін, що виникають в процесі планування та виконання бюджету в зв'язку з переходом на систему ОРБ, спрямовані не на вдосконалення технологічної сторони бюджетного процесу як такого, а на підвищення ефективності фінансування наданих територіальним утворенням послуг. ОРБ дозволить територіальним утворенням виключити практику витратного фінансування і вибрати пріоритетні витратні напрямки відповідно до поставлених цілей і завдань, закладеними в стратегічному плані розвитку територіального утворення [8].

Оскільки основа середньострокового результативного бюджетування єдина, то це є обтяження бюджетних витрат певними цільовими показниками. На практиці бюджетування за результатами може реалізовуватися по-різному:

1. Перша модель – результативне бюджетування, яке ідентифікує послугу як одиницю відповідальності органів влади (так званий «сервісний» підхід).

2. Друга модель визначає в якості одиниці відповідальності органів влади рішення соціальної проблеми (проблемно-орієнтований підхід) [8].

3. Модель ОРБ, яка заснована на «сервісному» підході, може бути викладена наступним чином:

– визначається сфера повноважень (предметів ведення) відповідного рівня влади;

- повноваження поділяються на комплекс «продуктів діяльності» органів влади в розрізі кінцевих одержувачів цих продуктів. Перш за все, це бюджетні послуги (в галузі освіти, охорони здоров'я і так далі), державні та регіональні послуги громади (послуги, надання яких передбачено законом), а також контрольньо-наглядові функції;
- кожен з продуктів діяльності (бюджетна послуга) закріплюється за одним конкретним органом влади з метою недопущення розмивання відповідальності;
- окремі продукти діяльності можуть підлягати стандартизації. Стандарти послуг повинні чітко описувати кількісні та якісні характеристики послуг, що надаються, і є обов'язковими для їх дотримання всіма органами влади та всіма бюджетними установами;
- відомства, в рамках доведених і встановлених для них середньострокових обсягів бюджетних асигнувань, формують свої відомчі програми на середньострокову перспективу, кожна з яких відповідає одній конкретній бюджетній послугі;
- відомча програма містить показники результатів, що відображають ступінь досягнення цілей програми. Цілі програм розвитку територій (громад) виражаються в характеристиках бюджетних послуг, наприклад, в досягненні планової динаміки таких характеристик, як якість, обсяг, доступність, ціна для населення, собівартість цієї бюджетної послуги. Показники результатів відомчих програм (як кінцеві, так і проміжні) складають основу того, за що відповідають керівники виконавчих органів і в обов'язковому порядку включаються до контрактів з керівниками цих органів, тим самим створюючи систему мотивації і персональної відповідальності за досягнення сформульованих для органу результатів.

Модель ОРБ, яка заснована на проблемно-орієнтованому підході, передбачає, що кожне відомство в межах своєї сфери ведення і в рамках доведених до нього середньострокових обсягів бюджетних асигнувань, формує набір своїх стратегічних цілей і пріоритетів (рис. 2).



Рис. 2. Модель орієнтованого на результат бюджетування на основі програмно-цільового підходу

Джерело: розроблено автором.

Цілі і пріоритети установи (громади) формуються виходячи з проблем, що стоять в області, яка контролюється цією установою, та повинні безпосередньо слідувати або корелювати з пріоритетами і цілями відповідного рівня влади (центральними, регіональними, муніципальними) [3; 4]. Кожна стратегічна мета установи (громади) декомпується в низку тактичних завдань, за допомогою яких передбачається досягти стратегічної мети. Відповідно, кожна тактична задача стає основою для регіональної програми, що накопичується на середньострокову перспективу. Регіональна програма містить показники результатів, що відображають ступінь вирішення поставленого тактичного завдання.

Модель ОРБ в Україні отримала підтримку і стала достатньо розповсюдженою. Та тому є кілька пояснень. По-перше, впровадження бюджетування за результатами діяльності територіального утворення ініційовано «зверху» – Мінрегіоном та Мінфіном України. Специфіка центрального рівня полягає в тому, що він не організовує безпосередньо надання послуг населенню, а вирішує загальні організаційні проблеми і завдання. Для центрального рівня влади перелік повноважень та предметів ведення не є до кінця визначеним і закритим, і як наслідок, на рівні Центру було

прийнято за основу проблемно-орієнтований підхід до побудови системи ОРБ. Друга причина полягає в тому, що предмети ведення і повноваження різних рівнів влади до недавнього часу були нечіткими, постійно змінювалися. Це призвело до поширення і закріплення точки зору, що органи влади відповідають за все, що відбувається на їх території, а не тільки за ті питання, які запропоновані їм законодавчо [10, с. 147]. У ситуації «відповідальності за все» і ангажованості соціальної відповідальності влади природним і зрозумілим вибором стає акцент на вирішенні нагальних і актуальних проблем.

Таким чином, наполягаємо на введенні в діяльність територіальних громад сервісного підходу. Обумовлено це тим, що є ряд недоліків, властивих проблемно-орієнтованому підходу. По-перше, це програми розвитку громад. Як правило, соціальна проблема вимагає до себе комплексного підходу і дій з боку різних відомств. Так, наприклад, рішення проблеми наркоманії залежить не тільки від роботи наркологічних диспансерів (відомство охорони здоров'я), але і від відповідних заходів в школах і вузах (відомство освіти), формування здорового способу життя (відомство спорту), відповідного культурного виховання (відомство культури) і так далі. В результаті територіальний характер соціальних проблем вступає в протиріччя з головним принципом ОРБ, що передбачає персональну (адресну) відповідальність за результат. По-друге, соціальні проблеми часто виходять не тільки за рамки однієї території, а й в цілому за межі повноважень відповідного рівня влади і його можливостей. Найчастіше рішення будь-якої проблеми впирається в необхідність здійснення певних дій на вищих рівнях. Слід також зазначити, що рішення певних проблем тільки частково залежить від діяльності органів влади та може здебільшого визначатися зовнішніми, автономними факторами – кон'юнктурою світових ринків, демографічними процесами і так далі. По-третє, формування бюджету в розрізі регіональних програм, спрямованих на вирішення певних тактичних завдань, залишає неохопленими витрати на надання послуг, які зараз не

проблематизовані, тим самим створюючи проблеми обліку витрат на надання бюджетних послуг в рамках регіональних цільових програм. По-четверте, політична кон'юнктурність і тимчасовий характер проблем можуть поставити під сумнів стійкість і надійність середньострокового фінансового планування в частині розподілу бюджетних асигнувань між громадами в межах однієї програми розвитку [14, с. 491].

Крім перерахованого вище, модель ОРБ, яка заснована на сервісному підході, має власні сильні сторони. В першу чергу, це стійкість – перелік бюджетних послуг, на відміну від переліку соціальних проблем, не піддається істотним змінам, що дозволяє створити міцну базу для застосування техніки результативного бюджетування. Крім того, результативне бюджетування послуг створює пряму відповідальність органів влади перед населенням, яке виступає споживачем цих послуг, і може найбезпосереднішим чином оцінити їх якість. Нарешті, дана модель ОРБ створює основу для моніторингу собівартості бюджетних послуг. До недоліків сервісного підходу слід віднести ускладнення механізмів вирішення соціальних проблем (особливо якщо рішення їх входить в політичну програму керівника території), а також складність впровадження нового розуміння державного управління в середовищі державних службовців.

Запропоноване у даній роботі вирішення проблеми територіального бюджетування також має відношення і до муніципальних утворень, наприклад, коли мова йде про підприємства які є бюджетоутворюючими міста. Практичний приклад – ПрАТ «Охтирський пивоварний завод» (Сумська область). Упродовж останніх двох десятиріч воно неухильно нарощує відрахування до бюджетів різних рівнів, Пенсійного фонду. За 11 місяців 2019 р. до державного бюджету від нього надійшло 28,2 млн. грн, міського – 6 млн. грн, Пенсійного фонду – 4,3 млн. грн.

Впровадження в Україні принципів програмно-цільового бюджетування здійснювалося одночасно з впровадженням у практику (спочатку в банківській системі) вимог стандартів міжнародної

фінансової звітності з початку 2000-х рр., однак нормативна база для визначення результативності кожної бюджетної послуги до сих пір не сформована. Ані у бюджетному законодавстві [1], а також у словниках [7] не надано визначення бюджетної послуги. У бюджетній практиці нашої країни паралельно використовуються два терміни: «бюджетна послуга» та «державна послуга». Так як в офіційних документах не розкрито термін «бюджетна послуга», то інколи буває важко провести чітку межу між бюджетною та і державною послугою. Спробуємо надати наступні визначення для цих двох важливих термінів:

- бюджетна послуга – така послуга, що надається юридичним і фізичним особам у відповідності з державним (територіальним) завданням органами державної влади (органами місцевого самоврядування) бюджетними установами, іншими юридичними особами безоплатно або за цінами (тарифами), які встановлюються у порядку який визначено органами державної влади (органами місцевого самоврядування);
- державна послуга – це нормативно встановлений спосіб забезпечення прав і свобод, а також законодавчо забезпечених інтересів громадян і організацій державними органами влади, що здійснюється у взаємодії з органами виконавчої влади або державними службовцями.

Однак слід зазначити, що бюджетна послуга – умовне позначення діяльності з реалізації державних функцій, а також іншої діяльності, включаючи роботи, товари, послуги, яка включена в систему планування державного сектора [8]. Поняття «державна послуга» ширше, ніж «бюджетна послуга», оскільки включає і послуги, які надані інституційними одиницями, що не відносяться до державного сектора, але знаходяться в держвласності, тобто це послуги державних (регіональних) унітарних підприємств, акціонерних товариств і підприємств інших організаційно-правових форм, що перебувають у державній власності. У зв'язку з цим актуалізувалося визначення бюджетної послуги.

Слід зазначити, що послуги колективного користування надають органи влади, послуги індивідуального користування – бюджетні установи. У сукупності вони складають сектор органів державного управління. Повноваження з надання бюджетних послуг в даний час з державного рівня перенесені на регіональний, так як більшість бюджетних послуг, яких потребує населення, надається на місцевому рівні, і адміністрація громади (міста) несе за них відповідальність. До компетенції адміністрації входять визначення пріоритетів витрат бюджетних коштів і способів досягнення поставлених цілей. Адміністрація також вирішує, в якій області необхідні зміни, які додаткові послуги слід надавати для підвищення якості життя населення. Саме тому на територіальному рівні повинна впроваджуватися сервісна модель ОРБ, а не проблемно-орієнтована. Перш ніж приступити до її впровадження, необхідно провести інвентаризацію бюджетних послуг, їх класифікацію, а також розробити стандарти (паспортизацію) послуг, відповідно до яких буде здійснюватися фінансування діяльності бюджетної організації.

Метою інвентаризації є чітке розмежування повноважень і відповідальності за надання бюджетних послуг. Інвентаризація повинна проводитися на предмет виявлення послуг, що надаються одночасно двома або більше бюджетними установами (розмитість відповідальності), виключаючи послуги однотипних бюджетних установ або однотипні послуги бюджетних установ, надання яких має забезпечуватися однаково доступно на всій території муніципального утворення: поліклініки, школи тощо. Інвентаризація повинна бути також спрямована на виявлення тих послуг, надання яких обов'язково (вони вказані в переліку послуг, обов'язкових до надання), але не здійснюються жодним з існуючих бюджетних установ. При визначенні вищезазначених послуг зміни повинні бути внесені у відповідні документи. Можливо, що за результатами інвентаризації з'явиться необхідність в установі нових бюджетних підрозділів або скорочень (або реорганізації) існуючих з метою забезпечення надання всього спектру бюджетних послуг

та безумовного розподілу відповідальності за їх надання між бюджетними установами [8]. Інвентаризація бюджетних послуг дозволить, по-перше, визначити послуги, які можуть бути надані більш ефективно недержавними установами; по-друге, сформувати реєстр витратних зобов'язань при плануванні бюджету; по-третє, провести паспортизацію послуг і вийти на кількісні показники діяльності установ, головних розпорядників і так далі; по-четверте, визначити потреби в наданих бюджетних послугах; по-п'яте, підвищити якість послуг, активізувати взаємодію фінансових органів та галузевих відділів адміністрації суб'єкта бюджетного планування [13, с. 368].

Класифікація бюджетних послуг передбачає однозначний опис переліку послуг, що надаються за рахунок коштів муніципального бюджету. При наявності подібного списку населення територіального утворення зможе чітко усвідомити, на придбання яких послуг вони спрямовують свої кошти, які послуги не можуть і не повинні бути надані їм у державному секторі. Наявність переліку істотно полегшить прийняття рішень про пріоритети витрат коштів, які стануть більш усвідомленими і обґрунтованими [15, с. 91]. Таким чином, у населення з'явиться можливість аналізувати повноту спектру суспільних послуг, вносити до переліку відсутні, але необхідні, і послуги, які раніше не надавалися.

Складання переліку послуг, що надаються, повинне здійснюватися в рамках структурних підрозділів адміністрації, відповідальних за їх виробництво і надання, оскільки в цьому випадку відбувається систематизація послуг кожної бюджетної установи – їх кінцевого виробника. Перелік послуг повинен бути у вигляді закритого списку, який містить лише ті послуги, які дійсно надаються бюджетними установами територіального утворення. Кожна послуга повинна мати чіткий опис, що не допускає неоднозначності трактування. Проведена систематизація стане основою для опису стандартів якості кожної послуги або створення паспорта; ідентифікації установ, що надають послуги певного виду; для виявлення неефективних установ і прийняття рішення про їх реорганізацію з метою підвищення ефективності діяльності.

В рамках реформи державних і регіональних фінансів здійснюється розробка стандартів бюджетних послуг в регіонах [2]. Стратегічною метою в даному випадку виступає підвищення добробуту жителів і зростання конкурентоспроможності регіону. Розробка стандартів бюджетних послуг (класифікація переліку бюджетних послуг, ідентифікація стандарту послуг, впровадження показників оцінки ціна/якість бюджетної послуги) повинна здійснюватися в процесі проведення експерименту із запровадження сучасних методів прогнозування, фінансування, оцінки, стимулювання, матеріально-технічного забезпечення діяльності учасників експерименту з подальшим впровадженням в практику державних органів управління [16, с. 298–299].

Регіональний рівень поки не задіяний в процесі стандартизації якості надання бюджетних послуг. Проблема встановлення стандартів послуг полягає в тому, що до теперішнього часу в більшості галузей виробництва бюджетних послуг відсутнє поняття вимірюваної кількості бюджетних послуг. Як наслідок, не налагоджена система моніторингу і оцінки якості послуг, що надаються, відсутня достовірна звітність про це [9, с. 283]. На державному та частково на регіональному рівні стандартизовані послуги в галузі освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства, трансфертів населенню. Відносно цих послуг встановлена власна система стандартів, що має істотну специфіку, обумовлену тим, що частина таких послуг може надаватися на ринкових засадах, в той час як інші залежать від соціальної політики держави.

Висновки та пропозиції. Стандартизація бюджетних послуг дозволяє довести до споживача послуги інформацію про те, якою має бути якість послуги, створює основу для оцінки ефективності та стимулювання діяльності кожної бюджетної установи, формує конкурентне середовище в бюджетному секторі. Стандартизація бюджетних послуг на рівні громади виглядає більш складним завданням, ніж той же процес на рівні суб'єкта України перш за все тому, що обсяг бюджетних послуг і кількість одержувачів цих

послуг на рівні громади значно перевищує аналогічні показники на рівні регіону. Засобом вирішення цієї проблеми є складання паспорта бюджетної послуги, який розроблятимуть спільно бюджетні організації та розпорядники бюджетних коштів територіального сектора. На відміну від стандарту послуги, який є нормативним документом, що регламентує технологію, обсяг і якість надання бюджетної послуги, паспорт – документ, що закріплює порядок і процедуру надання бюджетної послуги, що сплачується за рахунок коштів бюджету, і орієнтована на відображення кінцевих результатів діяльності бюджетної установи. Очевидно, що паспорт послуги набагато спрощує процедуру специфікації бюджетної послуги і не вимагає тривалого складання її характеристики та затвердження на законодавчому рівні.

Переваги паспорта послуг полягає в тому, що, по-перше, це дозволить впровадити модель сервісного бюджетування в фінансову діяльність бюджетних установ територіального рівня, так як фінансуватиметься надання конкретної послуги, результативність і ефективність якої визначені в паспорті. По-друге, при складання паспорта кожна установа буде зобов'язана розробити індикатори оцінки якості надання послуг. По-третє, даний документ дозволить бюджетним організаціям впровадити елементи управлінського обліку і фінансового менеджменту, а також системи економічного моніторингу основних показників діяльності. По-четверте, паспортизація бюджетних послуг дозволить довести до населення інформацію про те, яким має бути якість послуги, створить основу для оцінки ефективності та стимулювання діяльності кожної бюджетної установи. У споживача послуги з'явиться можливість контролювати і пред'являти обґрунтовані претензії до невисокої якості певних бюджетних послуг і до невідповідності якості затвердженим в паспорті і стандарті.

Паспорт бюджетних послуг слід розробляти по таким групам послуг, як освіта (загальна і додаткова освіта дітям; професійно-технічна, середня професійна і додаткова професійна), культура, охорона здоров'я, соціальне обслуговування і соціальна підтрим-

ка, зайнятість населення, молодіжна політика, фізична культура і спорт, а розробкою паспортів бюджетної послуги повинні займатися спільно і бюджетні організації, і місцеві виконавчі органи влади.

Таким чином, можна зробити висновок, що впровадження методів бюджетування, орієнтованого на результат, в систему управління бюджетною сферою територіальних утворень можна здійснити за допомогою впровадження паспорта бюджетної послуги, який є набором систематизованих даних про бюджетну послугу і сукупність вимог до якості, включаючи оцінку ефективності її надання. Паспорт бюджетної послуги дозволить уточнити її опис і кількісні параметри, перелік правовстановлюючих документів, контингент (коло споживачів) послуги, необхідні обсяги фінансування.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України. *Инвестгазета*, 2007. № 42 (617). С. 4-50.
2. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 241. С. 9-11.
3. Програма діяльності КМ України. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 187. С. 5-12.
4. Про Раду розвитку громад та територій: Указ Президента України №909/2019 від 18.12.2019 р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 244. С. 9.
5. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Одеської області: Розпорядження КМ України №1255-р від 11.12.2019 р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 246. С. 21.
6. Балахонова О. В. Регіон: аналіз і управління процесом розвитку: монографія / За ред. В. І. Захарченко. Вінниця: Вінницька газета, 2011. 400 с.
7. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. 5-е изд. Москва : ИНЭ, 2002. 1280 с.
8. Бюджетирование, ориентированное на результат: сервисный и проблемно-ориентированный подходы. URL: www.programma.ru/Download/Budget/B2.1.1.pdf (дата звернення: 30.11.2019)
9. Головченко О. М. Формування механізмів стабільного розвитку регіону: монографія. Одеса : Фенікс, 2009. 421 с.
10. Заблодська І. В., Шаповалова О. М., Харитонова О. С., Ключ І. В. Інвестиційна привабливість регіонів України за умов інтеграції до СОТ: монографія. Луганськ : Ноулідж, 2010. 181 с.
11. Захарченко В. І., Метіль Т. К., Топалова І. А. Наукові основи управління ринковою системою регіону: монографія. Одеса : Атлант, 2016. 316 с.
12. Манн Р. В. Теоретико-методологічні засади розвитку регіонального менеджменту: особливості, проблеми, перспективи: монографія. Донецьк : ВІК, 2013. 382 с.

13. Новоселов А. С. Регион: теория и практика управления экономикой. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. 468 с.
14. Капилюк О. І. Регіональна політика розвитку банківської системи України: монографія. Одеса : ІПРЕЕД НАНУ, 2014. 576 с.
15. Теоретико-методологічні аспекти підвищення конкурентоспроможності прикордонного регіону: кол. монографія / За ред. В. І. Захарченко. Ізмаїл-Одеса: Атлант, 2018. 243 с.
16. Федулова Л. І. Наукові засади формування та розвитку регіональних соціально-економічних систем: монографія. Дніпро : ДВНЗ УДХТУ, 2017. 375 с.

Стаття надійшла 06.02.2020 р.

Т. В. Деркач,

доктор экономических наук,
профессор, заведующая кафедрой менеджмента,
Международный гуманитарный университет
Фонтанская дорога, 33, г. Одесса, 65000, Украина,
e-mail: rubinodessa@gmail.com

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье предложена модель ориентированного на результат бюджетирования, которая сформирована на основе программно-целевого подхода и которая рекомендована для использования органами местного самоуправления в условиях расширения самостоятельности украинских регионов. Её использование прибавляет устойчивости при получении результативности бюджетирования, создает условия для прямой ответственности перед населением конкретной территории, формирует механизм мониторинга себестоимости бюджетных услуг.

Раскрыто содержание понятий «бюджетная услуга» и «государственная услуга». Второе понятие более широкое, так как дополнительно включает соответствующие услуги, которые предоставляются институциональными единицами.

Также уточнено понятие паспорта бюджетной услуги или документа, который закрепляет порядок и процедуру предоставления бюджетной услуги, которая оплачивается за счет средств бюджета и ориентирована на отражение конечных результатов.

Показательно, что стратегическим направлением реформирования бюджетной системы становится переход от территориального образования к программно-целевому бюджетированию, которое связывает распределение бюджетных средств с четко определенными целями и задачами. Задачи местного бюджета в системе ориентированного на результат бюджетирования заключаются в установлении приоритетов затрат, предоставлении самостоятельности в оперативном

управлении, создании стимулов для экономии средств, тесной связи бюджетных затрат с приоритетами бюджетной политики.

Ключевые слова: территория; бюджет; результат; власть; модель; паспорт; услуга; эффективность.

T. V. Derkach,

Doctor of Economics, Professor,

Head of Department of management,

International Humanitarian University,

Fontanskaya road, 33, Odessa, 65000, Ukraine

e-mail: rubinodessa@gmail.com

METHODICAL SUPPORT OF RESULTS-ORIENTED BUDGETING IN THE LOCAL SELF-GOVERNANCE SYSTEM

The article proposes a model of result-oriented budgeting, which is formed on the basis of the program-targeted approach and which is recommended for use by local governments in the context of expanding the independence of Ukrainian regions. Its use adds to the effectiveness of budgeting, creates the conditions for direct responsibility to the population of a particular territory, and forms a mechanism for monitoring the cost of budget services.

The contents of the concepts of “budget service” and “public service” are disclosed. The second concept is broader, since it additionally includes the corresponding services that are provided by institutional units.

The concept of a budget service passport or document is also clarified, which establishes the procedure and procedure for providing a budget service, which is paid for from the budget and is focused on the reflection of the final results.

It is significant that the strategic directions of reforming the budget system are becoming the transition from territorial formation to program-targeted budgeting, which links the distribution of budget funds with clearly defined goals and objectives. The tasks of the local budget in a result-oriented budgeting system are to establish cost priorities, provide autonomy in operational management, create incentives for cost savings, and closely connect budget costs with budget policy priorities.

It is possible to implement the result-oriented budgeting method in the budget sphere management system of territorial entities by introducing a budget service passport, which is a set of requirements for its quality, including the effectiveness of its provision. A budget service passport will allow clarifying its nature and features, quantitative parameters, a list of permits, a circle of consumers, and funding levels.

Keywords: territory; budget; result; power; model; passport; service; efficiency.

References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy (2007). [Budget Code of Ukraine]. *Investhazeta*. – *Investgazeta*, № 42 (617), Pp. 4-50. [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Pro Derzhavnyi biudzhets Ukrainy na 2020 rik (2019). [The Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2020]. *Uriadovyi kurier*. – *Uriadovy Courier*, № 241, Pp. 9-11. [in Ukrainian].
3. Prohrama diialnosti KM Ukrainy (2019). [Program of activities of the CM of Ukraine]. *Uriadovyi kurier*. – *Uriadovy Courier*, № 187, Pp. 5-12. [in Ukrainian].
4. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Radu rozvytku hromad ta terytorii (№909/2019 vid 18.12.2019 r.) [On the Council for the Development of Communities and Territories: Presidential Decree No. 909/2019 of December 18, 2019]. *Uriadovyi kurier*. – *Uriadovy Courier*, № 244, Pp. 9. [in Ukrainian].
5. Rozporiadzhennia KM Ukrainy Pro vnesennia zmin do perspektyvnoho planu formuvannia terytorii hromad Odeskoi oblasti (№ 1255-r vid 11.12.2019 r.) [On amendments to the perspective plan of formation of territories of communities of Odessa region: Prop. KM of Ukraine №1255-p from December 11.]. *Uriadovyi kurier*. – *Uriadovy Courier*, № 246, Pp. 21. [in Ukrainian].
6. Balakhonova, O. V. (2011). Rehion: analiz i upravlinnia protsesom rozvytku: monohrafiia [Region: analysis and management of the development process: monograph]. Vinnytsia: Vinnytska hazeta. [in Ukrainian].
7. Azrylyiana, A. N. (eds.) (2002). Bolshoi entsyklopedycheskyi slovar [The Great Encyclopedic Dictionary]. Moskva : INE. [in Russian].
8. Biudzhetirowanie, orientirovannoe na rezultat: servisnyi i problemno-orientyrovannyi podkhody [Result-oriented budgeting: service and problem-oriented approaches]. Retrieved from: www.programma.ru/Download/Budget/B2.1.1.pdf [in Russian].
9. Holovchenko, O. M. (2009). Formuvannia mekhanizmv stabilnoho rozvytku rehionu: monohrafiia. [Formation of mechanisms for sustainable development of the region: a monograph]. Odesa : Feniks. [in Ukrainian].
10. Zablodska, I. V., Shapovalova, O. M., Kharytonova, O. S. & Klius I. V. (2010). Investytsiina pryvabyvist rehioniv Ukrainy za umov intehratsii do SOT: monohrafiia [Investment attractiveness of Ukrainian regions in terms of WTO integration: monograph]. Luhansk : Noulidzh. [in Ukrainian].
11. Zakharchenko, V. I., Metil, T. K. & Topalova, I. A. (2016). Naukovi osnovy upravlinnia rynkovoiu systemoiu rehionu: monohrafiia [Scientific bases of management of the market system of the region: monograph]. Odesa : Atlant. [in Ukrainian].
12. Mann, R. V. (2013). Teoretyko-metodolohichni zasady rozvytku rehionalnoho menezhmentu: osoblyvosti, problemy, perspektyvy: monohrafiia [Theoretical and methodological principles of regional management development: features, problems, prospects: monograph]. Donetsk : VIK. [in Ukrainian].
13. Novoselov, A. S. (2011). Region: teoriia i praktika upravleniia ekonomikoi [Region: Theory and Practice of Economic Management]. Novosibirsk: IEOPP SO RAN. [in Russian].

14. Kapyliuk, O. I. (2014). Rehionalna polityka rozvytku bankivskoi systemy Ukrainy: monohrafiia [Regional Policy for Development of the Banking System of Ukraine: Monograph]. Odesa : IPREED NANU. [in Ukrainian].
15. Zakharchenko, V. I. (eds.). (2018). Teoretyko-metodolohichni aspekty pidvyshchennia konkurentospromozhnosti prykordonnoho rehionu: kol. monohrafiia [Theoretical and methodological aspects of enhancing the competitiveness of the border region: col. monograph]. Izmail-Odesa: Atlant. [in Ukrainian].
16. Fedulova, L. I. (2017). Naukovi zasady formuvannia ta rozvytku rehionalnykh sotsialno-ekonomichnykh system: monohrafiia [Scientific principles of formation and development of regional socio-economic systems: monograph]. Dnipro : DVNZ UD-KhTU. [in Ukrainian].