

Policy Paper

**ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ І  
ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР РОЗРОБЛЕННЯ, ВИКОНАННЯ, КОНТРОЛЮ  
І ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЬКИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ М.КИЄВА**

НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТРАДИЦІЙ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ КИЄВІ

Ярослав Глібіщук  
Леся Шевченко



@ Фондація «Відкрите суспільство»

Фондація «Відкрите суспільство»  
вул. Братська, 6 офіс 416,  
Київ, Україна 04070  
<http://osf.org.ua>  
[info@osf.org.ua](mailto:info@osf.org.ua)

**Київ - 2015**

## ЗМІСТ

Основні висновки.....	3
Блок-схема процедур розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві .....	5
Соціограма процедур розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві. ....	6
Функціональний опис процедур розроблення, затвердження і виконання міських цільових програм та забезпечення звітності про результати їх виконання .....	7
Блок-схема функціональних зон ризиків у процесах розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві .....	27
Незалежна експертиза функціональної спроможності та потенційної ефективності міських цільових програм, затверджених у місті Києві впродовж 2010-2014 року .....	28
Показники та індикатори оцінки функціональної відповідності та спроможності підготовлених проектів та діючих цільових програм .....	38
Міські цільові програми з найвищим ступенем ризиків функціональності і ефективності .....	39
Таблиця оцінки функціональної відповідності та спроможності діючих міських цільових програм, затверджених впродовж 2010-2014 років.....	41

## ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

З метою оцінки функціональності програмного бюджетування на рівні столиці та виявлення існуючих зон функціональних ризиків Фондацією «Відкрите суспільство» здійснено аналіз процесів розроблення, затвердження і виконання міських цільових програм. В ході аналізу процесів на всіх п'яти етапах діючих процедур у системі бюджетного програмування на рівні Києва виявлено існуючі зони ризиків, зроблено їхній опис та аналіз їх впливу на якість і потенційну ефективність програмного бюджетування, виконання цільових програм і ефективного використання бюджетних коштів.

По кожній із визначених зон функціональних ризиків ідентифіковано і проаналізовано індикатори потенційної неефективності та корупціогенності. Загалом за допомогою функціонального опису процесів на всіх п'яти етапах процедури програмного бюджетування виявлено і проаналізовано негативний вплив 29 індикаторів, що впливають на ефективність процесів у загальній структурі процедури, створюють структурно-функціональні загрози неефективності, зловживань і підвищені корупційні ризики (*перший етап – 2, другий – 7, третій – 8, четвертий – 3, п'ятий – 9*).

На другому етапі було проаналізовано і оцінено «вихідні продукти» діючої процедури програмного бюджетування: проведено експертизу функціональної спроможності та потенційної економічної ефективності 39-и цільових програм, затверджених у місті Києві впродовж 2010-2014 років. У процесі підготовки до експертної оцінки міських цільових програм було розроблено трьохетапну покрокову модель оцінки функціональності і потенційної ефективності цільової програми на основі 30-ти базових індикативних питань. Для вироблення системи контрольних індикаторів застосовувалися як критерії і вимоги, визначені на нормативно-правовому рівні, так і міжнародні стандарти і світові практики оцінювання ефективності цільових програм.

Розроблена модель оцінки після її практичного апробування і технічного уточнення може застосовуватися з метою оцінки функціональності підготовлених проектів і затверджених цільових програм державного, регіонального і місцевого рівня. Найголовніші її переваги в тому, що за її допомогою можна ще на етапі підготовки Програми виявити в її конструкції і структурі явні і приховані функціональні недоліки і дефекти, які проявляться у практиці реалізації такої програми із залученням бюджетних коштів та негативно впливатимуть на ефективність і результати її виконання, ускладнять або взагалі унеможливають оцінку її ефективності та продуктивності використання бюджетно-фінансових ресурсів. Важливо й те, що така модель оцінки може застосовуватися зацікавленими неурядовими організаціями з метою незалежного зовнішнього контролю за правомірністю і ефективністю процедур програмного бюджетування на всіх рівнях, проведення громадської експертизи проектів і затверджених цільових програм, які передбачають фінансування з державного і місцевих бюджетів.

Проведення такої оцінки не вимагає особливих ресурсів і зусиль на пошук і добування спеціальної інформації. Щоб провести таку оцінку функціональності програми, достатньо мати лише повний варіант проекту програми або рішення про її затвердження з текстом програми та усіма додатками.

Для оцінки функціональної спроможності та потенційної економічної ефективності 39-и цільових програм використано спрощений варіант оціночної моделі. З неї було відібрано 15 основних індикаторів та згруповано їх за трьома показниками: (1) показник потенційної економічної ефективності (*4 індикатори*), (2) показник функціональної спроможності (*5 індикаторів*), (3) показник структурної відкритості (*6 індикаторів*). На їх основі було проведено оцінку структури і внутрішніх конструкцій 39-и міських цільових програм та сформовано підсумкову таблицю оцінки їх функціональної відповідності та спроможності (*стор. 47-60*). На основі оцінки наявності чи відсутності заданих індикаторів розраховано інтегрований (загальний) показник програмно-цільової спроможності по кожній із 39-ти міських цільових програм. Програми з найнижчими показниками (від «0» до «4»), визначеними шляхом індикативної оцінки, увійшли до групи найвищих програмно-бюджетних ризиків. Загалом до такої ризик-групи програм увійшло 17 цільових програм, діючих на сьогодні на рівні Києва (*стор. 45-46*). Прикметно, що до групи найвищих ризиків потрапило усі чотири найбільш фінансово витратні галузево-господарські

міські цільові програми столиці із загальними запланованими обсягами фінансування у понад 14,599 млрд грн. Особливо насторожує те, що всі 17 програм з групи найвищих програмно-бюджетних ризиків затверджено для бюджетного фінансування у поточному 2015 році.

Результати незалежної експертизи та оцінки функціональності і потенційної ефективності міських цільових програм підтверджують, що за подальшим виконанням 17-ти програм, що потрапили до групи найвищих ризиків, має бути посилений внутрішньовідомчий фінансово-бюджетний і антикорупційний контроль та зосереджена особлива увага з боку громадських об'єднань і неурядових організацій, що представляють інтереси територіальної громади Києва і опікуються питаннями сталого розвитку столиці, демократизації і підвищення ефективності процесів прийняття рішень та використання бюджетних коштів і комунальних ресурсів.

Під час незалежної експертизи і оцінки відповідності 39-ти цільових програм, затверджених на рівні Києва впродовж 2010-2014 років, було виявлено найбільш типові і характерні порушення і функціональні недоліки, допущені замовниками і розробниками таких програм як несвідомо, через нестачу навичок і вмінь програмування, так, можливо, й свідомо – з метою зменшення «адміністративних ризиків» та локалізації і блокування зовнішніх можливостей контролю і оцінки ефективності програм, зниження рівня підзвітності і відповідальності за стан і результати їх виконання та використання бюджетних коштів.

Аналіз відповідності та спроможності функціональних структур цільових програм було зосереджено на таких основних питаннях:

- 1) стан дотримання і виконання встановлених процедур і нормативно-правових вимог до розроблення міських цільових програм;
- 2) суміщення конфліктуючих функцій та наявність конфлікту адміністративно-фінансових інтересів;
- 3) стан забезпечення участі територіальної громади у розробленні та виконанні цільових програм;
- 4) системні порушення процедури підготовки цільових програм та практика ухилення від підконтрольності їх виконання і використання фінансових ресурсів у сфері найбільш фінансово витратних галузево-господарських міських цільових програм;
- 5) основні види і форми порушень та пов'язаних з ними функціональних недоліків у цільових програмах, затверджених впродовж 2010-2014 років.

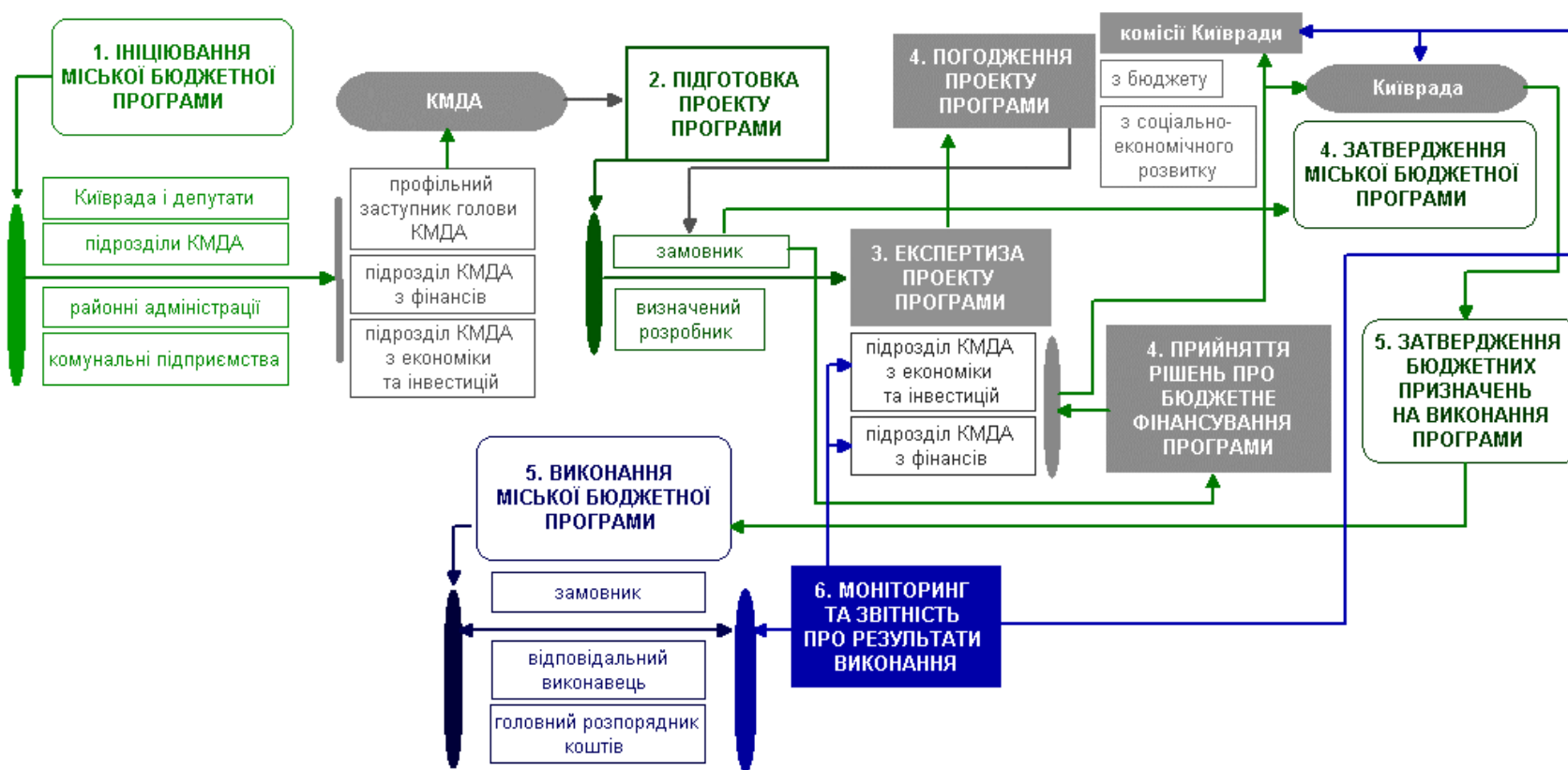
*Основний узагальнюючий висновок оцінки функціональності діючих процедур програмного бюджетування на рівні міста Києва та їх «адміністративних продуктів» – 39-ти міських цільових програм, затверджених впродовж 2010-2014 років:*

- діюча система програмного бюджетування – на рівні міста Києва – функціонує на застарілих і неефективних, програмно-витратних засадах і в умовах безконтрольності і невідповідності використання бюджетних коштів, забезпечується державним і муніципальним управлінням, зорієнтованим на процеси, а не на результати, та внаслідок цього потрапляє у тіньові впливи внутрішньовідомчих і зовнішніх лобістських малих груп інтересів, які намагаються отримати для себе максимальні адміністративно-бюджетні рентні вигоди за рахунок втрат і недоотримання благ усіма іншими представниками територіальної громади і суспільства;
- діюча у такому функціонально незрілому вигляді система програмного бюджетування (в якій цільові програми замість прозорих і ефективних інструментів сталого розвитку нерідко використовуються як оперативні засоби переділу державного і місцевих бюджетів та отримання доступу до бюджетних ресурсів) має бути переглянута та реформована і модернізована на засадах міжнародних і європейських стандартів стратегічного планування та сучасного відповідального бюджетування за результатами.

## БЛОК-СХЕМА

### процедур розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві

**Нормативно-правові підстави:** Закон України «Про державні цільові програми»<sup>1</sup>, постанова КМУ від 31.01.2007 р. №106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»<sup>2</sup>, наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 р. №367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання»<sup>3</sup>, рішення Київради від 29 жовтня 2009 року №520/2589 «Про Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві»<sup>4</sup>



<sup>1</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

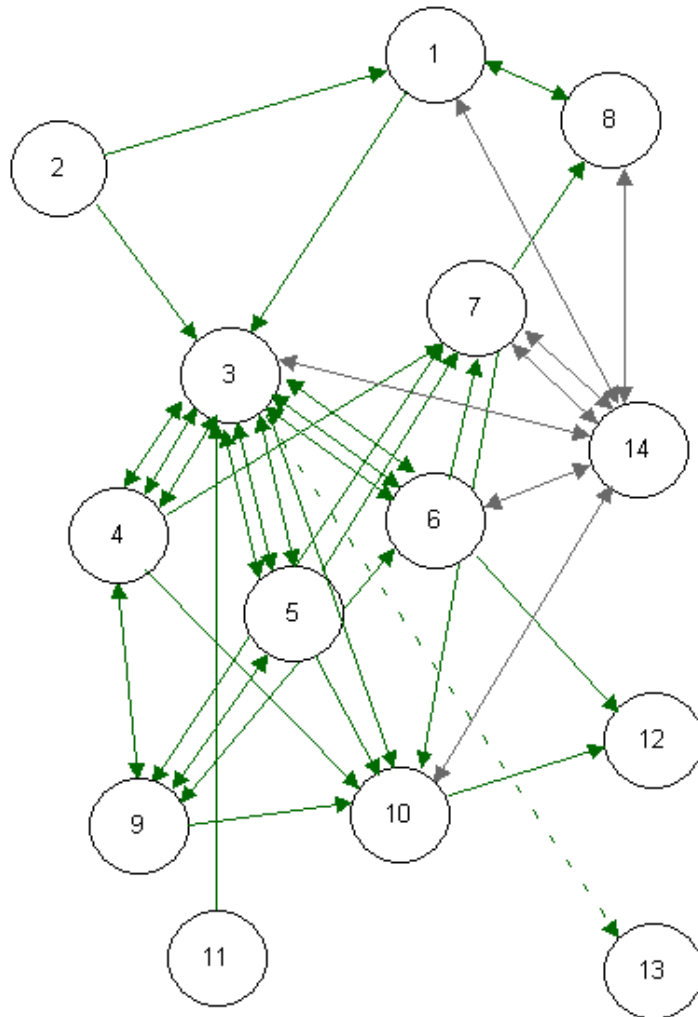
<sup>2</sup> <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>

<sup>3</sup> [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=92217&cat\\_id=32854](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=92217&cat_id=32854)

<sup>4</sup> [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/D6C1233F6DE6E5C3C2257697006DE1BF?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/D6C1233F6DE6E5C3C2257697006DE1BF?OpenDocument)

## СОЦІОГРАМА

процедур розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві



- 1 - Київрада
- 2 – Київський міський голова
- 3 – Київська міська державна адміністрація
- 4- Структурні підрозділи КМДА, 5- Структурні підрозділи КМДА
- 6- Структурні підрозділи КМДА
- 7 – Структурні підрозділи КМДА, що проводять експертизу проектів цільових програм (з питань економіки та інвестицій і з питань фінансів)
- 8 – профільні постійні комісії Київради, що погоджують проекти цільових програм (з питань соціально-економічного розвитку та з питань бюджету)
- 9 – районні у м.Києві державні адміністрації
- 10 – комунальні підприємства та установи
- 11 – профільні консультативно-дорадчі органи, утворені при КМДА (структурних підрозділах)
- 12 – наукові установи, що спеціалізуються у певних галузях
- 13 – неурядові організації, що представляють інтереси бенефіарів цільових програм
- 14 – комерційні структури, що проводять діяльність у певних галузях економіки

Мережі зв'язків, відображені у соціограмі, їх інтенсивність і характер демонструють, що діючі процеси прийняття рішень щодо розроблення, затвердження, виконання та здійснення моніторингу і звітності про виконання міських цільових програм мають закритий характер, сконцентровані виключно у структурі міської влади та піддаються тіньовим впливам внутрішніх і зовнішніх малих груп інтересів

## ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ОПИС

### процедур розроблення, затвердження і виконання міських цільових програм та забезпечення звітності про результати їх виконання

#### Етап 1. Ініціювання розроблення міської цільової програми

##### А. Розроблення міської цільової програми можуть ініціювати:

- 1) Київська міська рада, депутати Київської міської ради;
- 2) головні управління, управління, відділи та інші структурні підрозділи виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації);
- 3) районні у м. Києві державні адміністрації;
- 4) комунальні підприємства, що належать до сфери управління Київської міської влади.

##### Зона ризиків: наявні на Етапі 1 індикатори потенційної неефективності та корупціогенності:

- 1) **порушення принципу народовладдя**: територіальна громада міста Києва позбавлена права ініціювати розроблення міської цільової програми для вирішення певної проблеми місцевого значення із залученням бюджетних коштів;
- 2) **суміщення і концентрація конфліктуючих функцій та інтересів в окремих структурних підрозділах КМДА**: структурні підрозділи КМДА можуть виступати в одній особі ініціаторами, замовниками, розробниками, головними виконавцями міських програм і головними розпорядниками бюджетних коштів<sup>5</sup>; це зумовлює значну концентрацію владних повноважень, а в умовах недотримання принципу народовладдя і процедурної невизначеності участі громадськості і цільових груп інтересів у місцевому плануванні з підготовки проектів програм – порушує баланс обов'язків та відповідальності, послаблює підзвітність їхньої діяльності, зумовлює підвищені ризики корупції і неефективного використання бюджетних коштів.

##### Опис існуючої зони ризиків:

Не зважаючи на те, що територіальна громада міста Києва є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до чинного Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, громада столиці не наділена правом ініціювати розроблення міської цільової програми. Це не узгоджується із положеннями національного і міжнародного законодавства з питань місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 3 статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Щоправда, в Основному Законі відсутні механізми реалізації територіальною громадою конституційного права здійснювати місцеве самоврядування в безпосередній спосіб – з використанням інструментів прямої демократії. Відповідно до статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» народовладдя є основним принципом місцевого самоврядування. До того ж, на підставі положень статті 9 згаданого закону, територіальна громада має право в порядку місцевої ініціативи подавати на розгляд будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, а подана за встановленим порядком місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Однак на Етапі 1 наведені положення законодавства порушуються шляхом обмеження права громади здійснювати безпосереднє самоврядування, ініціюючи необхідність розроблення міської програми для вирішення конкретної проблеми місцевого значення. Таке право мало б реалізовуватися шляхом подання відповідної місцевої ініціативи, але така процедура на Етапі 1 не передбачена.

Негативний вплив Індикатора 1 підтверджується результатами незалежної експертизи 39 цільових

---

<sup>5</sup> За даними проведеної незалежної експертизи функціональної конструкції і структури 39-ти міських цільових бюджетних програм, затверджених Київською міською радою впродовж 2010-2014 років, у 25-ти випадках одночасно ініціаторами, замовниками і розробниками міських цільових програм виступали функціональні структурні підрозділи КМДА, в тому числі в одному випадку – комунальне підприємство.



програм, затверджених впродовж 2010-2014 років. Відсутня організована практика участі неурядових організацій, що представляють інтереси бенефіціарів програм, та консультативно-дорадчих органів у розробленні таких програм. У жодній із затверджених за чотири останні роки цільових програмах не передбачено конкретних механізмів участі бенефіціарів та організацій, що представляють їхні інтереси, у виконанні цільових програм та у здійсненні моніторингу і оцінки їх ефективності. Тоді як, участь усіх зацікавлених соціальних груп та незалежний зовнішній аудит і оцінка ефективності виконання міської цільової програми, відповідно до міжнародних стандартів, є обов'язковим елементом сучасного програмного бюджетування, орієнтованого на результати.

## **Етап 2. Підготовка проекту міської цільової програми**

### **А. Підготовку проекту програми здійснюють:**

- 1) самостійно сам замовник програми;
- 2) визначений замовником розробник

*Передбачається, що для забезпечення підготовки проекту програми можуть утворюватися групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо. Однак обов'язковість участі громадськості, зокрема, громадських об'єднань, що представляють інтереси головних бенефіціарів такої програми, не передбачена.*

### **Зона ризиків: наявні на Етапі 2 індикатори потенційної неефективності та корупціогенності:**

- 1) **порушення принципу народовладдя:** територіальна громада міста Києва і громадські об'єднання, що представляють її інтереси, не наділені обов'язковим правом участі<sup>6</sup> у розробленні проекту міської цільової програми, навіть у тих випадках, коли така програма і проблема, на врегулювання/вирішення якої вона спрямована, безпосередньо стосується прав і законних інтересів громади або її окремих соціальних груп<sup>7</sup>;
- 2) **відсутність чіткої процедури підготовки проектів програм, узгодженої із сучасними принципами і європейськими стандартами<sup>8</sup> програмного бюджетування за результатами, управління програмами та стратегічного моніторингу і аудиту виконання цільових**

---

<sup>6</sup> Одним із сучасним методів залучення громади до планування місцевого розвитку є вперше апробований у Голландії «підхід РОМ», який полягає у налагодженні партнерства держави, місцевої влади і різних верств місцевих громад для спільного планування і консолідованого виконання проектів місцевого розвитку. Підхід РОМ забезпечує впровадження системи планування за принципом «знизу-вверх» («bottom-up»).

<sup>7</sup> За загальноприйнятими міжнародними стандартами розвинених демократичних країн консультаційні процеси, вивчення інтересів і потреб бенефіціарів майбутніх бюджетних програм, залучення територіальних громад до безпосереднього планування, участі в реалізації програм і проектів місцевого розвитку на сьогодні є невід'ємними елементами і процедурами, що забезпечують переорієнтацію державного і муніципального управління на досягнення результатів, економію і суттєве підвищення ефективності і якості виконання бюджетних програм і використання бюджетних коштів. Окремі держави скорочують обсяги загальнодержавного планування і виконання державних програм, зосереджуючи більше зусиль і ресурсів на регіональному і місцевому плануванні, більш наблизеному до потреб громадян, та підвищенні ефективності регіональних і місцевих бюджетних програм шляхом запровадження сучасних принципів якості управління програмами на засадах проектного менеджменту, прозорості і підзвітності, громадської участі та орієнтації управління на результати. Повний цикл «підходу РОМ» складається з трьох основних фаз: початкової (попередньої), фази планування і фази реалізації проекту. На початковій фазі — виявляються проблеми та виробляються шляхи їх вирішення. Обов'язковою умовою є згода всіх сторін на участь у вирішенні проблеми. Попередня фаза закінчується підписанням колективної угоди, з чого починається друга фаза — фаза планування. План дій складається за участі всіх зацікавлених сторін. Після узгодження і затвердження спільного плану дій сторони укладають заключну угоду, яка разом з іншими угодами формує пакет програмної документації, що подається органам державної і місцевої влади. У підготовці і розгляді проекту беруть участь разом зі службовцями представники різних цільових груп, що представляють різні галузі місцевого господарства і різні соціальні групи територіальної громади. Після остаточного узгодження проект переходить до заключної фази реалізації. Тобто реалізація проекту або програми є останнім, третім етапом реалізації проекту місцевого розвитку і вирішення певної проблеми, якому передують ретельні підготовчі роботи з аналізу і оцінки поточного стану, вироблення механізмів вирішення проблеми та формування різних груп зацікавлених учасників, що гарантує успішність і ефективність програмної діяльності, яка базується на широкій соціальній підтримці і чітко зорієнтована на досягнення результатів, корисних і необхідних для цільових груп учасників. Джерело: Hoefsloot A. M., Berg L. M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992 131 p.

<sup>8</sup> Крючкова І.В. Впровадження європейської системи моніторингу та оцінювання результатів у практику розроблення економічних стратегій та програм в Україні/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/viewFile/3941/4089>



**програми**<sup>9</sup>: законодавство про державні цільові програми, на підставі якого розроблено і прийнято чинний порядок у місті Києві, містить застарілі й загально декларативні положення та потребує реформування й модернізації<sup>10</sup> з урахуванням європейських стандартів планування і програмування, моніторингу і оцінювання політики і цільових програм, кращих міжнародних практик і методів у зазначеній сфері, зокрема, в таких країнах, як США, Канада, Голландія, Великобританія, Іспанія, Австралія;

- 3) **відсутність чіткої адміністративної процедури участі територіальної громади і неурядових організацій у програмному бюджетуванні та у виконанні міських цільових програм навіть у тих випадках, якщо такі організації представляють інтереси бенефіарів таких програм**<sup>11</sup>: чинний порядок не містить механізмів участі громади (в особі неурядових організацій, що представляють її інтереси) та реалізації права участі киян<sup>12</sup> у справах Київської міської влади в частині підготовки і розроблення міських цільових програм та безпосередньої участі у їх виконанні;
- 4) **відсутність конкурсної процедури**<sup>13</sup>: замовник програми самостійно, не на конкурентних засадах і на власний розсуд визначає розробника програми<sup>14</sup> без застосування прозорих і відкритих

---

<sup>9</sup> Досягнення ефективності реалізації бюджетних програм відповідно до існуючих проблем, інтересів і потреб є важко досяжною метою у будь-якій країні. Так, за результатами рейтингової оцінки ефективності федеральних цільових програм у США в 2007 р. за методикою PART (Program Rating Assessment Tool), лише близько 17% програм було оцінено як ефективні, а близько 31% – відносно ефективні. Тому для досягнення ефективності виконання програм застосовуються різні сучасні методи: переорієнтації державного управління з процесів на результати, бюджетування, орієнтованого на результати, аналізу і оцінки ефективності програм, стратегічного моніторингу і аудиту та професійного оцінювання, які безпосередньо вмонтовуються в процедури підготовки та реалізації програм і виступають їх невід’ємними функціональними елементами.

<sup>10</sup> Як приклад, можна навести статтю 5 Закону України «Про державні цільові програми» (визначає основні стадії розроблення і виконання програми), в якій сучасні процедури моніторингу, оцінки і аудиту ефективності виконання програм, що застосовуються у провідних розвинених країнах світу, і в тому числі Європейському Союзу, підмінюються формальною підготовкою та оцінкою щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів. Тобто відповідно до закону і прийнятих на його підставі підзаконних актів і адміністративних процедур, оцінюються не фактично досягнуті результати виконання програм, а – звіти про такі результати, що не узгоджується із сучасними викликами і міжнародними стандартами у зазначеній сфері політики, призводить до аморфності передбачених і діючих процедур оцінки результативності бюджетних програм та ефективних витрат бюджетних коштів.

<sup>11</sup> Дію і вплив Індикатора 2.3 було відстежено в процесі незалежної експертизи функціональної конструкції і структури 39-ти міських цільових програм, затверджених Київрадою впродовж 2010-2014 років. Особливо помітна дія цього індикатора непрозорості і закритості процедур програмного бюджетування на прикладі двох міських програм. Міська комплексна програма «Сприяння місцевому самоврядуванню та розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2012 – 2016 рр.», затверджена рішенням Київради від 15.12.2011 р. №842/7078. Не зважаючи на назву і завдання цієї програми та заплановані численні масові заходи майже всі її учасники – це структури, що представляють міську владу. Від інститутів громадянського суспільства до складу учасників цієї міської програми включено лише земляцтва АРК та областей України у м. Києві, що не узгоджується із завданням програми зі сприяння розвитку громадянського суспільства. При цьому, на виконання цієї міської цільової програми з бюджету Києва у поточному 2015 році виділено 9,945 млн грн. Ще одна показова у цьому відношенні бюджетна програма – Програма розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року, затверджена рішенням Київради від 22.05.2013 р. №326/9383. На реалізацію заходів цієї програми передбачено залучити шляхом інвестиційних конкурсів 690,6 млн грн коштів приватних інвесторів та суб'єктів господарювання. Однак у складі учасників (співвиконавців) цієї програми, що обмежується лише міською владою, не має жодної громадської організації (бізнес-асоціації, об'єднання роботодавців, підприємницької спілки), яка представляла б інтереси інвесторів і бізнес-середовища, що забезпечувало б незалежний контроль за цільовим і ефективним використанням коштів. І це при тому, що у цій програмі взагалі не визначено, згідно вимог законодавства, результативних показників за трьома групами: показники продукту, показники ефективності і показники якості. Замість них наводяться лише загальні кількісно виражені очікувані результати не прив'язані до програмних заходів та витрат на їх здійснення, що знижує функціональну спроможність цієї програми і суттєво ускладнює можливості оцінки ефективності її виконання та використання коштів.

<sup>12</sup> Право участі громадян у справах місцевого органу влади визначено Додатковим протоколом до Європейської хартії міського самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946)

<sup>13</sup> Невизначеність (відсутність) і недоліки конкурсних процедур є одним з факторів та індикаторів корупціогенності, який визначено Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою наказом Міністерства юстиції від 23.06.2010 № 1380/5

<sup>14</sup> Дію Індикатора 2.4 можна простежити на прикладі Регіональної програми модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання м. Києва на 2011–2015 роки, затвердженої рішенням Київради від 29.12.2011 р. №1007/7243. Основним розробником цієї програми була комерційна структура – ПрАТ «СТЕК» (м. Київ) що керувалася вимогами профільного міністерства. Не відомо за якими критеріями замовник цієї програми - Головне управління енергетики, енергоефективності та енергозбереження КМДА, - обрало саме цього розробника (представник ПрАТ «СТЕК» входив до складу міської міжвідомчої комісії при КМДА з питань тепlopостачання об'єктів цивільного і виробничого призначення). У згаданій програмі включено

критеріїв такого відбору;

- 5) **надмірні дискреційні повноваження<sup>15</sup> замовника або розробника програми при виборі способу розроблення програми та вирішення питання доцільності залучення громадськості, що унеможливило публічність процесів планування та програмного бюджетування<sup>16</sup>**: замовник або визначений ним розробник володіють необмеженим правом на власний розсуд вирішувати всі основні питання, що визначають (1) ступінь відкритості і прозорості процедур підготовки проекту програми; (2) доцільність створення дорадчої робочої групи для забезпечення розроблення проекту програми; (3) формування складу такої робочої групи; обов'язковості включення до складу такої дорадчої групи представників наукових установ і громадських об'єднань, обізнаних з проблемою, які планується вирішити за допомогою виконання запланованої міської цільової програми;
- 6) **нечіткість процедур планування результатів виконання цільових програм<sup>17</sup>, моніторингу та оцінки їх досягнення<sup>18</sup>**: відповідно до чинного порядку, до обов'язкових розділів програми не включено питання моніторингу, оцінки і аудиту ефективності і результативності її виконання; розробники програми можуть на власний розсуд визначати результативні показники програми без застосування заздалегідь встановлених індикаторів ефективності та без обов'язковості планування у програмах насамперед кількісно виражених і вимірюваних результативних показників, що піддаються відстеженню і оцінці на всіх етапах виконання програми у вигляді її фактично досягнутих поточних і остаточних результатів; у офіційному визначенні цільової програми (передбаченому діючим порядком і Законом України «Про державні цільові програми») цільова програма розглядається лише як сукупність двох взаємопов'язаних функціональних елементів – завдань і заходів, без включення у їх взаємозв'язок третього і основного елемента – запланованих і фактично досягнутих результатів, на яких ґрунтується доцільність і ефективність кожної програми;

---

десятки різноманітних таблиць, діаграм, рисунків, детальних технічних описів численних технологій, обладнання і пристроїв, але, при цьому, не має жодного результативного показника виконання цієї програми, що практично унеможлиблює реальну оцінку її ефективності. Ця бюджетна програма розроблена з порушеннями чинного порядку, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589, але більше орієнтувалася на вимоги профільного міністерства. При цьому, ця програма пройшла експертизу, була затверджена, продовжує діяти і виконується в 2015 році із залученням коштів бюджету міста Києва. Загалом на виконання цієї програми протягом 2011-2015 рр. у паспорті програми передбачено майже півтора мільярди – 1435329 тис. грн. Враховуючи системні недоліки функціональної структури цієї Програми, які детальніше розглядаються в аналізі і таблиці оцінки програм, існують високі загрози і ризики неефективного використання бюджетних коштів, виділених на її виконання.

<sup>15</sup> Відсутність або невизначеність адміністративних і конкурсних процедур (Індикатори потенційної неефективності 2.2, 2.3 і 2.4) належать до факторів корупціогенності. Перевищення межі дискреційних повноважень (Індикатор 2.5) є одним за найбільш поширених факторів та індикаторів корупціогенності, що створює нормативно-правове підґрунтя для зловживань і корупційних правопорушень / Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2010 №1380/5 / [Електронний ресурс].

– Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

<sup>16</sup> Лише у 3-х випадках у паспортах 39-ти програм міських цільових програм, затверджених Київрадою впродовж 2010-2014 років, зазначено, що громадські організації брали участь у їх розробленні. Але, оскільки не вказуються конкретні неурядові організації-співрозробники, можна зробити припущення, що така громадська участь могла бути формальною або локальною. До того ж, не зафіксовано жодного випадку участі у розробленні програми профільного консультативно-дорадчого органу, не зважаючи на те, що при структурних підрозділах КМДА, за офіційними даними, створено аж 44 профільних консультативно-дорадчих органи.

<sup>17</sup> За даними проведеної Фондацією «Відкрите суспільство» незалежної експертизи функціональної конструкції і структури 39-ти міських цільових програм (див. зі стор.46), затверджених Київрадою впродовж 2010-2014 років, виявлено численні порушення і невиконання при розробленні таких програм положень і вимог Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589. Результати і висновки проведеного аналізу міських програм наводяться у функціональних описах процесів на різних етапах діючої процедури та в окремій підсумковій таблиці, де оцінюється відповідність і функціональна спроможність структури міських цільових програм на підставі визначених індикаторів.

<sup>18</sup> За сучасними міжнародними стандартами, моніторинг і оцінка результативності виступають головним елементом досягнення якості управління Програмами та забезпечення їх ефективності. Так, у рамках методу рейтингової оцінки ефективності цільових програм під назвою PART (Program Rating Assessment Tool), що застосовується у США з 2001 року, 50% індикаторів стосується аналізу і оцінки досягнутих результатів виконання бюджетних програм.

## Опис існуючої зони ризиків:

Згідно Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади<sup>19</sup> (ратифікованого Законом України від 02.09.2014 р. №1664-VII<sup>20</sup>), право участі громадян у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. В Рекомендації від 6 грудня 2001 р. «Про участь громадян у місцевому публічному житті»<sup>21</sup> Рада Європи пропонує місцевим і регіональним органам влади виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами.

Не зважаючи на це, на Етапі 2 не визначається права участі територіальної громади у формуванні політики програмного бюджетування та підготовці проектів міських програм, чим порушується право участі киян у справах місцевого органу влади, визначені Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Як свідчить перелік<sup>22</sup>, розміщений на офіційному веб-порталі КМДА, при Київській міській державній адміністрації та її структурних підрозділах створено офіційними рішеннями аж 44 консультативно-дорадчих органи з різних сфер регіональної політики, що включають профільні неурядові установи і громадські об'єднання, що представляють інтереси територіальної громади з тих чи інших питань. Однак діючим порядком не передбачено навіть участь офіційно створених дорадчо-консультативних органів у підготовці проектів міських цільових програм за сферами їх дорадчої діяльності.

На Етапі 2 виявлено 7 індикаторів потенційної неефективності і корупціогенності, які включають як фактори підвищених корупційних ризиків, визначені на нормативно-правовому рівні, так і недотримання сучасних міжнародних стандартів і принципів програмного бюджетування, управління цільовими програмами та місцевим розвитком.

За діючими процедурами всі функції з планування і розроблення програм покладаються виключно на їхніх замовників (визначених ними розробників), які представляють міську владу і виконують управлінські владно-функції, що не узгоджується із сучасними міжнародними принципами. На сьогодні, відповідно до загальноприйнятих стандартів, застосовується принцип розподілу функцій з розроблення, практичної реалізації та контролю і оцінки політики і програм, що дає змогу уникати конфліктуючих функцій та інтересів, створює надійні баланси повноважень і відповідальності та механізми стримувань і противаг, необхідні для ефективного використання повноважень, бюджетних коштів, можливостей та інших ресурсів. Для реалізації таких підходів на місцевому рівні створюються спеціалізовані структури, які на професійному рівні і з використанням сучасних технологій займаються плануванням сталого місцевого розвитку та розробленням місцевих цільових програм. Наприклад, у США практично всі органи виконавчої влади на рівні штатів і міст мають спеціальні комісії або агентства з економічного розвитку, що відповідають за підготовку цільових програм, спрямованих на підвищення якості життя громадян та посилення конкурентоспроможності господарського комплексу. При цьому, такі програми розробляються на відкритих і публічних засадах та на проектній основі за стандартною схемою: виявлення основних цілей, виділення фінансових ресурсів, формування учасників, розгляд стратегій реалізації проекту і досягнення цілей, створення організаційних структур та вибір лідерів (менеджерів) для вирішення конкретних завдань<sup>23</sup>. Подібний проектний метод підготовки і виконання місцевих програм з обов'язковим залученням всіх зацікавлених учасників з боку громадського і приватного секторів та різних рівнів влади застосовується і в країнах ЄС в рамках «підходу РОМ»<sup>24</sup>, апробованому в Голландії.

<sup>19</sup> [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946)

<sup>20</sup> <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>

<sup>21</sup> [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739/print1390930501543793](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_739/print1390930501543793)

<sup>22</sup> <https://kievcity.gov.ua/files/2015/2/23/Perelik-diyuchykh-pry-KMDA-doradchyh-organiv-230215.pdf>

<sup>23</sup> Сулян В. Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В. Б. Сулян. — М.: «Анкил», 2001. —

<sup>24</sup> Hoefsloot A. M., Berg L. M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992 131 p

На сучасному етапі застосовуються не застарілі ресурсовитратні, а проектно-результативні підходи до реалізації цільових програм, в яких головне значення має ретельне вивчення проблем і вироблення методів їх вирішення шляхом широких дослідницько-консультативних процесів та побудова дієвих соціальних мереж учасників, зацікавлених у вирішенні певної проблеми або низки взаємопов'язаних проблем. Тобто сучасні підходи до місцевого планування і програмного бюджетування розвитку просто неможливі без залучення територіальної громади, оскільки широка участь організацій громадського і приватного секторів є його функціональною основою. З огляду на сучасні підходи і стандарти управління місцевим розвитком ефективність роботи регіональних органів влади обумовлюється наявністю густої «мережі соціальної активності», що створюється й підтримується неурядовими організаціями<sup>25</sup>.

При плануванні і забезпеченні регіонального і місцевого розвитку використовуються механізми соціального партнерства і соціального діалогу, в якому, зокрема, в країнах ЄС беруть участь разом з владою, роботодавцями і найманими працівниками також і неурядові організації різного профілю. Діючий в рамках соціального партнерства механізм колективних соціальних угод, подібний до того, що використовується і «в підході POM»,

дає змогу залучати і координувати участь представників державного, муніципального, приватного і громадського сектора, дозволяє акумулювати ресурси і найбільш успішні, інноваційні методи вирішення проблем та громадської участі у плануванні і виконанні міських цільових програм і проектів.

Для забезпечення взаємозв'язку між державними, регіональними і місцевими програмами та проектами місцевого розвитку застосовуються механізми індикативного управління. Оцінювання результатів програмно-проектної діяльності за системою індикаторів успішно практикується, наприклад, у США в так званих *зонах довірчого управління (Empowerment zone)*<sup>26</sup>, в яких здійснюється максимальне делегування управлінсько-господарських функцій органів влади неприбутковим і громадським організаціям, а завдяки цьому налагоджується тісна партнерська взаємодія державного і недержавного секторів у сфері розробки й реалізації політики та проектів місцевого розвитку.

*Зони довірчого управління* – це спеціальні території, які виділяються для пріоритетного соціально-економічного розвитку шляхом максимального залучення бюджетних ресурсів та можливостей місцевих громад і організацій, що перебувають на цій або сусідній територіях. Принцип довірчого управління передбачає максимально можливе передання (делегування) місцевому населенню повноважень у сфері планування і забезпечення економічного й соціального розвитку територій його проживання. Розвиток зон довірчого управління започатковано в США у 1994 році за ініціативою президента й віце-президента з метою виділення і максимально ефективного використання коштів з федерального бюджету на спеціальні програми розвитку територій. Основна ідея і призначення *зон довірчого управління* полягала в тому, щоб цільові програми створили ресурсні можливості для самоорганізації територіальних громад та консолідації зусиль і професійних навичок місцевих громадських і неприбуткових організацій з метою розробки і реалізації стратегічних планів соціально-економічного розвитку територій і населених пунктів. Кожна з громад, як правило, діє через посередництво своїх громадських організацій і розробляє власну локальну підпрограму, яка вбудовується у загальний проектний план місцевого розвитку.

Механізми державного замовлення на залучення громадського сектора до місцевого розвитку в зонах довічного управління функціонують у такій послідовності:

- 1) уряд оголошує відкритий державний конкурс серед місцевих громадських організацій на розробку і реалізацію плану покращення соціально-економічного стану певної території або населеного пункту. (умовами конкурсу передбачається, що участь у конкурсі може взяти лише об'єднання, коаліція або спілка декількох організацій);
- 2) для участі в конкурсі вони подають пакет документів, до якого має увійти стратегічний план місцевого соціально-економічного розвитку й самоорганізації місцевих громад та організацій,

<sup>25</sup> Putnam, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy" -Princeton: Princeton University Press, 1993

<sup>26</sup> <http://www.empowermentzone.com>

бізнес-план, план мобілізації ресурсів і технологій управління;

3) в обов'язковому порядку до пакету має бути включена також розроблена система індикаторів, за допомогою яких можна відстежити, проконтролювати й оцінити ефективність і якість реалізації всіх етапів даного проекту, досягнення його результатів;

4) бюджетне фінансування проекту розпочинається лише після того, як усі громадські й неприбуткові організації пройдуть необхідні етапи консолідації і співпраці, вироблять спільну стратегічну програму дій, а їхній проект виграє державне замовлення на забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку (при цьому, умовами конкурсу передбачається навіть фінансування підготовки проекту в разі ефективної кооперації громадських об'єднань.)

Завдяки такому механізму державних замовлень на програми і проекти місцевого розвитку підвищується соціально-економічна роль «третього сектора», посилюється в громадському середовищі конкуренція й мотивація до взаємодії і співпраці, замість боротьби за обмежений ресурс, налагоджуються стійкі горизонтальні зв'язки між громадськими організаціями, здатними перебрати на себе частину адміністративних функцій із забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку та надавати якісні послуги населенню. Такий механізм державних замовлень стимулює в громадському секторі стратегічне бачення соціально-економічних проблем і консолідоване вироблення способів їхнього розв'язання. Завдяки державній програмі розвитку зон довірного управління досягається консолідація і співпраця між розрізненими організаціями, що діють на однорідній або суміжній території. За державним і муніципальним сектором залишається завдання створення інфраструктури, контролю за чіткими індикативними показниками якості й ефективності розвитку зон довірного управління.

Подібні та інші сучасні технології використання бюджетних коштів з метою місцевого розвитку і вирішення місцевих проблем забезпечують значну вищу ефективність, ніж застарілі бюрократично-витратні підходи до виконання цільових програм, в яких домінують принципи управління, спрямовані на процеси, а не на результати, та повного відсторонення громади від участі у місцевому самоврядуванні.

Отже, в контексті розглянутих сучасних практик і міжнародних стандартів місцевого розвитку стає очевидним, що на Етапі 2 і впродовж наступних адміністративних процесів застосовуються застарілі бюрократично-витратні методи програмного бюджетування, які зумовлюють і «програмують» неефективність процедур розроблення і виконання цільових програм та низьку результативність використання пов'язаних з ними бюджетних витрат.

Це підтверджують ці підсумкові дані проведеної Фундацією «Відкрите суспільство» незалежної експертизи 39-ти цільових програм міста Києва, затверджених впродовж 2010-2014 років. За результатами оцінки функціональності і потенційної ефективності за трьома групами показників, що включають 15 індикаторів, із 39 функціонально оцінених цільових програм 16 програм отримали найнижчі інтегровані показники і увійшли до групи найвищих ризиків з найбільшими недоліками і загрозами функціональності та потенційної економічної неефективності.

### **Етап 3. Експертиза та погодження проекту міської цільової програми**

#### **А. Експертизу проекту програми здійснюють:**

- 1) департамент економіки та інвестицій КМДА (на відповідність підготовленого проекту програми формальним вимогам порядку, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589);
- 2) департамент фінансів КМДА.

*Передбачається, що до проведення експертизи можуть залучатися фахівці інших заінтересованих структурних підрозділів місцевого органу виконавчої влади, наукові установи. Однак обов'язковість участі неурядових організацій, науково-дослідних установ, профільних громадських об'єднань у проведенні експертизи взагалі не передбачена<sup>27</sup>. Чинним порядком визначається, що в процесі*

---

<sup>27</sup> У затверджених цільових програмах (наприклад, у преамбулі програми) не вказується хто саме проводив експертизу програми, які результати такої експертизи і чи брали участь у її проведенні наукові установи і громадські об'єднання, що

такої експертизи оцінюється стан визначення результативних показників, а також реальність (реалістичність) та доцільність заходів, включених до підготовленого проекту програми.

**Зона ризиків: наявні на Етапі 3 індикатори потенційної неефективності та корупціогенності:**

- 1) **нечіткість, фрагментарність та формальність процедури експертизи проектів міських цільових програм**<sup>28</sup>: відповідно до чинного порядку, Департамент економіки та інвестицій КМДА під час проведення експертизи проекту програми, оцінює реалістичність і доцільність її заходів і результативних показників та готує офіційний висновок про те, чи відповідає проект програми «всім формальним вимогам Порядку» (п. 3.1.1), що суттєво звужує об'єкти такої експертизи, створює підстави для неврахування і відхилення від стратегічних пріоритетів і цілей розвитку міста;
- 2) **неузгодженість процедур бюджетування і програмування із стратегічним плануванням розвитку Києва**: в 2011 році рішенням Київради було затверджено Стратегію розвитку Києва до 2025 року<sup>29</sup> та визначено її як програмний документ розвитку. У Стратегії визначено цілу низку запланованих кількісних індикаторів, які планується досягти за період її реалізації, а також передбачено функціональний зв'язок з процедурами поточного планування, бюджетування та секторальними цільовими програмами, які мають бути головними інструментами досягнення стратегічних цілей та індикаторів сталого розвитку столиці. Отже, цільові програми мають розроблятися, фінансуватися і виконуватися відповідно до стратегічних цілей, завдань і запланованих результатів, а закладені в них тактичні індикаторами мають послідовно забезпечувати досягнення стратегічних індикаторів і результативних показників. Пріоритетні цільові програми, необхідні для реалізації стратегічного плану розвитку міста, мають розроблятися і виконуватися з гарантіями їх бюджетного забезпечення та з використанням сучасних міжнародних стандартів програмування і бюджетування, управління програмами та моніторингу і оцінки їх ефективності.  
Однак чинним порядком не передбачено проведення під час експертизи проектів цільових програм оцінки їх відповідності і узгодженості із затвердженими стратегічними цілями, завданням, цільовими показниками та індикаторами стратегічного розвитку. З огляду на це затверджена Стратегія розвитку міста Києва відіграє роль лише декларативно-політичного документу і залишається позбавленою програмно-бюджетних механізмів її реалізації;
- 3) **дублювання функцій з проведення фінансової експертизи проекту і вже затвердженої програми**: згідно діючого порядку, Департамент фінансів КМДА оцінює доцільність і обсяги витрат на реалізацію програми та реальні можливості її бюджетного фінансування і до прийняття програми – на Етапі 3 – при проведенні експертизи її проекту, і після її погодження і затвердження Київрадою – на Етапі 4 під час розгляду бюджетного запиту на фінансування програми, поданого головним розпорядником бюджетних коштів; і саме на цьому етапі, не зважаючи на всі попередні позитивні експертні висновки і погодження, проводиться повторна фінансова експертиза на відповідність реальним можливостям фінансування і приймається остаточне рішення щодо бюджетного забезпечення заходів з реалізації міської програми в наступному році;

---

представляють інтереси бенефіціарів відповідних цільових програми. Непублічність і непрозорість проведення внутрішньої експертизи проектів цільових програм та цілковита відсутність процедури і практики їх зовнішньої незалежної експертизи суттєво ускладнює і унеможлиблює подальшу ефективність і результативність виконання таких програм та використання бюджетних коштів.

<sup>28</sup> Основним об'єктом експертизи проекту програми є його відповідність вимогам діючого Порядку розроблення цільових програм, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589. За даними проведеної незалежної експертизи функціональної структури 39-и міських програм, затверджених Київрадою впродовж 2010-2014 років, виявлено факти системних порушень при розробленні окремих вимог згаданого Порядку. Але, не зважаючи на це, проекти таких програм, що були розроблені із порушеннями, отримали позитивні експертні висновки, були погоджені, затверджені Київрадою, виконувалися і продовжують виконуватися із залученням бюджетних коштів. Це підтверджує формальність і необ'єктивність діючих процедур внутрішньої експертизи проектів цільових програм та необхідність їх модернізації і реформування. Детальніші результати експертизи з наведенням прикладів і основних видів та форм порушень вимог встановлених процедур наводяться в аналізі функціональної структури і потенційної економічної ефективності міських цільових програм.

<sup>29</sup> Рішення Київради від 15 грудня 2011 року №824/7060 «Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I\\_docki2.nsf/vWWWGroupParam1/kmr?OpenDocument&Query1=\[f\\_number\]%3D%28%22824%2F7060%22%29&SearchMax=200&Start=1&vv=1#body1](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/vWWWGroupParam1/kmr?OpenDocument&Query1=[f_number]%3D%28%22824%2F7060%22%29&SearchMax=200&Start=1&vv=1#body1)

- 4) **невизначеність процедури і функціонального призначення фінансової експертизи проекту програми на етапі її підготовки:** чинним порядком не визначено, в який спосіб проводиться експертиза розробленого проекту програми Департаментом фінансів КМДА (передбачено лише, що така експертиза має проводитися протягом одного місяця), в чому полягає її функціональне призначення і як саме впливають її результати на процес подальшого розгляду і затвердження проекту цільової програми; оскільки така експертиза має узгоджувати процеси програмування і бюджетування та оцінювати підготовлені проекти програм на їх відповідність реально існуючим фінансовим можливостям місцевого бюджету, невизначеність процедури її проведення призводить до неузгодженості підготовки програм з бюджетною політикою, продукування «паперових» програм, не забезпечених бюджетним фінансуванням;
- 5) **непрозорість процедур експертизи проектів програм, критеріїв їх оцінки, пов'язана з відсутністю обов'язкового порядку оприлюднення підготовленого проекту програми і проведення консультацій з громадськістю:** за існуючого порядку неможливо здійснити зовнішню оцінку діючої практики експертизи проектів програм та обґрунтованості її результатів, адже не передбачена обов'язкова практика оприлюднення підготовлених проектів програм і проведення щодо них консультацій з громадськістю, не заважаючи на те, відповідно до Порядку, затвердженого постановою КМУ від 03.07.2010 р. №996, в обов'язковому порядку мають проводитися консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення проектів регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку; цільові програми міста Києві за масштабами їх територіального охоплення є територіальними програмами, а отже, підлягають обов'язковому публічному громадському обговоренню на етапі їх підготовки з метою їх узгодження з існуючими проблемами, інтересами і потребами;
- 6) **відсутність процедури незалежної зовнішньої незалежної експертизи і оцінки проекту програми:** не зважаючи на те, що проекти міських цільових програм є ключовими інструментами вирішення проблем місцевого значення і за своєю функціональною конструкцією потребують узгодження з реально існуючими проблемами, інтересами і потребами, чинний порядок і законодавство, що регулює питання розроблення і виконання міських цільових програм, не передбачає проведення зовнішньої незалежної експертизи проектів цільових програм, що не відповідає сучасній світовій практиці, методам провідних розвинених країн та міжнародним стандартам планування розвитку<sup>30</sup>;

**7) суміщення конфліктуючих функцій та інтересів в окремих структурних підрозділах КМДА<sup>31</sup>:**

<sup>30</sup> у США з 2001 року застосовується метод комплексної рейтингової оцінки ефективності бюджетних програм під назвою PART (Program Rating Assessment Tool), який є сучасним інструментом, що базується на професійних підходах до оцінки і визначення реально існуючого рівня ефективності бюджетної програми за допомогою застосування комплексу показників-факторів. Не зважаючи на певні функціональні обмеження і недоліки, властиві кожному інструменту оцінки політики і програм, система PART на сьогодні дедалі активніше застосовується у різних країнах світу. В рамках методу PART під час оцінки якості планування (Розділ 2) найбільшу кількість балів (20%) присвоюється такому індикатору, як здійснення на регуляторній основі незалежної кваліфікованої оцінки програми з метою її постійного удосконалення та на предмет виявлення її відповідності існуючим проблемам, інтересам або потребам

<sup>31</sup> За оприлюдненою інформацією, Департамент економіки та інвестицій КМДА у 2013 р. був головним розпорядником і відповідальним виконавцем 3-х бюджетних програм з питань реалізації міської політики у сфері економіки та інвестицій. При цьому, такі бюджетні програми переважно використовувалися як механізм додаткового бюджетного фінансування (до фінансування) цього структурного підрозділу. Так, за бюджетною програмою «Керівництво і управління в сфері економіки та інвестицій в місті Києві» обсяги бюджетних призначень із загального фонду міського бюджету склали 13459,7 тис. грн. В рамках такої програми було передбачено на 2013 р. 13268,2 тис. грн. на фінансування здійснення повноважень у сфері економіки та інвестицій у місті Києві, які належать до прямих функціональних завдань і обов'язків цього функціонального підрозділу. Програмою передбачалися в тому числі й такі заходи як опрацювання листів, звернень, заяв, скарг та підготовка і прийняття нормативно-правових актів. При цьому, в показниках продукту передбачалося за 2013 р. на одного працівника прийняти 21,670 одиниць нормативно-правових актів і виконати 200 одиниць листів, звернень, заяв, скарг.

Департамент фінансів КМДА у 2014 р. був головним розпорядником і відповідальним виконавцем 5-ти бюджетних програм, дві з яких, як і в попередньому випадку, також використовувалися як засіб бюджетного дофінансування цього структурного підрозділу і передбачали досить значні бюджетні витрати на реалізацію функцій у сфері міської бюджетної політики. За першою програмою «Керівництво і управління у сфері реалізації бюджетної політики в м. Києві» обсяг бюджетних призначень складав 17159,3 тис. грн., а в рамках цієї програми також передбачалися в тому числі й такі заходи як опрацювання листів, звернень, заяв, скарг та підготовка і прийняття нормативно-правових актів. Щоправда, показники ефективності нормотворчої діяльності



у тих випадках, коли замовниками проекту (головними виконавцями, головними розпорядниками коштів) цільової програми є Департамент фінансів і Департамент економіки та інвестицій КМДА, виникає конфлікт функцій та інтересів, адже в такому разі ці структурні підрозділи КМДА проводять експертизу, оцінюють функціональну структуру і приймають рішення про доцільність фінансування пов'язаних з ними цільових програм, що входять до сфери їх відомчо-адміністративних інтересів і стосуються їх бюджетного фінансування;

- 8) **відсутність інструментарію рейтингової оцінки пріоритетності підготовлених проектів міських цільових програм для визначення першочерговості і невідкладності їх подальшого бюджетного фінансування:** за чинним порядком, експертиза проводиться щодо окремих підготовлених проектів програм, без порівняльної оцінки їх пріоритетності і першочерговості, наприклад, шляхом прозорого і об'єктивного бального оцінювання, результати якого могли б використовуватися надалі при розгляді бюджетних запитів головних розпорядників відповідних програм і складанні міського бюджету на наступний рік; через відсутність інструменту пріоритетизації і бального (рейтингового) оцінювання підготовлених цільових програм, такі програми розглядаються і затверджуються за формальними ознаками.

### Опис існуючої зони ризиків:

На Етапі 3 виявлено 8 індикаторів потенційної неефективності та корупціогенності, які охоплюють різні функціональні недоліки процесів програмного бюджетування і розкривають такі основні проблеми:

- 1) невизначеність порядку проведення, дублювання функцій і процесів та формальність діючої процедури експертизи проектів цільових програм, яка на практиці впливає на правомірність і якість розроблення цільових програм, що підтверджують результати незалежної експертизи і аналізу структури 39-ти цільових програм, затверджених Київрадою впродовж 2010-2014 років: за результатами проведеної експертизи виявлено, що лише 12 із 39-ти проаналізованих програм повністю відповідають встановленим нормативно-правовим вимогам і критеріям підготовки МЦП, визначеним на нормативно-правовому рівні; у 27-ми міських цільових програмах, розроблених і затверджених з порушеннями порядку їх підготовки, містяться різні за характером і масштабами функціональні недоліки і вади конструкції, які в тій чи іншій мірі негативно впливають на економічну ефективність таких програм та ускладнюють, а у випадках суттєвих порушень – унеможливають оцінку ефективності їх виконання і використання бюджетних коштів;
- 2) невизначеність обов'язковості зазначення у цільовій програмі (наприклад, у паспорті програми) суб'єктів і результатів проведення її експертизи, що сприяло б підвищенню прозорості і підзвітності внутрішнього аудиту проектів цільових програм та відповідності уповноважених функціональних підрозділів КМДА за дотримання правомірності, об'єктивності та неупередженості проведення експертизи проектів програм та оцінки їх відповідності встановленим нормативно-правовим вимогам до їх розроблення;
- 3) непередбаченість на рівні законодавства механізмів проведення незалежної зовнішньої експертизи проектів програм з метою залучення неурядових установ до програмного бюджетування, запровадження перехресного державно-громадського контролю за правомірністю процедур розроблення цільових програм;
- 4) неузгодженість процесів програмного бюджетування і стратегічного планування розвитку міста; відсутність усталеної практики використання цільових програм як інструментів сталого стратегічного розвитку та чіткої і передбачуваної політики розроблення і виконання таких програм на основі пріоритетів і завдань, визначених стратегією розвитку Києва;

---

планувалися у значно скромніших обсягах: на одного працівника планувалося прийняти 0,038 одиниць нормативно-правових актів. В рамках виконання іншої програми «Керівництво і управління у сфері реалізації бюджетної політики в м. Києві за рахунок цільових фондів», обсяг бюджетних призначень на фінансування якої складав 818,4 тис. грн., всі програмні заходи зводилися до укладення договорів. При цьому, за показниками продукту, передбачалося, що в 2014 р. мало бути укладено 28 договорів, а за показниками ефективності, середні бюджетні витрати на 1 укладений договір 27,978 тис. грн.

З огляду на зазначене, можна зробити припущення, що подібні практики реалізації рентоорієнтованих бюджетних програм, спрямованих на реалізацію матеріально-фінансових інтересів окремих підрозділів КМДА, стануть можливими внаслідок наявності конфлікту функцій та адміністративних інтересів у процесі здійснення процедур розроблення і затвердження міських бюджетних цільових програм та здійснення контролю за їх виконанням.

5) існування конфлікту функцій та інтересів у випадках, коли ініціаторами, замовниками, розробниками і водночас експертами виступають одні й ті ж самі структурні підрозділи КМДА; з метою аналізу і уточнення цієї проблеми дію Індикатора 3.7 було відстежено на прикладі міських цільових програм, що виконувалися у 2013-2014 рр. департаментами КМДА з питань економіки та інвестицій і з питань фінансів;

Вплив Індикатора 3.7 чітко простежується на прикладі Програми інформування громадськості та розміщення соціальної реклами з питань оподаткування та діяльності органів Державної податкової служби у м. Києві на 2012-2014, затвердженої рішенням Київради від 26.04.2012 р. №467/7804 (заплановані обсяги фінансування: 9 млн грн коштів з міського бюджету). У цій цільовій програмі, ініціатором і розробником якої був один із уповноважених суб'єктів експертизи проектів програм – Головне фінансове управління КМДА, взагалі відсутні результативні показники, які необхідні для аналізу і оцінки ефективності виконання будь-якої цільової програми і обов'язковість яких передбачена статтею 20 Бюджетного кодексу та діючим Порядком розроблення цільових програм у місті Києві; не зважаючи на такі суттєві порушення встановленої процедури і невідповідність нормативно-правовим вимогам проект цієї програми пройшов експертизу, був погоджений і затверджений Київрадою, а сама програма з суттєвими функціональними недоліками в її структурі виконувалася із залученням бюджетних коштів.

#### **Етап 4. Затвердження та фінансування міської цільової програми**

##### **А. Для затвердження проекту програми:**

- 1) постійні комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку погоджують проект програми на своїх засіданнях;
- 2) замовник (відповідальний виконавець програми) готує проект рішення про затвердження програми;
- 3) Київрада розглядає на сесії проект цільової програми.

*Згідно з діючим порядком (п. 5.1), у проекті рішення про затвердження програми «обов'язково вказуються головний розпорядник коштів та відповідальний виконавець програми, терміни та періодичність звітування про хід виконання програми на сесіях Київської міської ради тощо».*

##### **В. Для фінансування затвердженої програми:**

- 1) головний розпорядник коштів надає Департаменту фінансів КМДА бюджетний запит щодо фінансування затвердженої програми у наступному році за рахунок коштів міського бюджету;
- 2) Департамент фінансів КМДА аналізує поданий бюджетний запит відповідно до реальних можливостей місцевого бюджету, узгоджує його з Департаментом економіки та інвестицій і в разі позитивного висновку – включає відповідні пропозиції до проекту міського бюджету та програми соціально-економічного розвитку м. Києва на наступний рік;
- 3) Київрада рішенням про бюджет на наступний рік (про внесення змін до бюджету на відповідний рік) затверджує бюджетні призначення на виконання міської цільової програми згідно з розписом бюджету;
- 4) перелік програм, що фінансуються із залученням бюджетних коштів, включається окремим додатком до щорічної програми соціально-економічного розвитку м. Києва.

#### **Зона ризиків: наявні на Етапі 4 індикатори потенційної неефективності та корупціогенності:**

- 1) **надмірні дискреційні повноваження при розгляді бюджетних запитів головних розпорядників та прийнятті рішень про включення/невключення пропозицій з фінансування затверджених цільових програм до проекту міського бюджету на наступний рік:** через відсутність інструментів пріоритетизації і рейтингової (бальної) оцінки першочерговості і невідкладності міських цільових програм функціональний підрозділ КМДА з питань фінансів спільно з підрозділом з питань економіки та інвестицій фактично на власний розсуд (у непрозорий спосіб і без застосування чітких, передбачуваних критеріїв) вирішують питання доцільності і можливості бюджетного фінансування тієї чи іншої програми, що створює фактори корупціогенності та загрози

непрозорого розподілу бюджетних коштів і їх подальшого неефективного використання;

- 2) **суміщення конфліктуючих функцій та інтересів в окремих структурних підрозділах КМДА**<sup>32</sup>: у випадках, коли підрозділи КМДА з питань фінансів і з питань економіки та інвестицій є ініціаторами, замовниками і розробниками або головними розпорядниками і відповідальними виконавцями цільових програм, при розгляді бюджетних запитів і прийнятті рішень про їх бюджетне фінансування виникає конфлікт функцій та інтересів, оскільки такі підрозділи розглядають підготовлені і подані ними ж бюджетні запити; оскільки вони потенційно зацікавлені в бюджетному забезпеченні пов'язаних з ними програм, то можуть використовувати свої повноваження з метою отримання в такий спосіб додаткового бюджетного фінансування<sup>33</sup>;
- 3) **внутрішня суперечливість і функціональна неузгодженість адміністративних процесів і рішень у загальній процедурі розроблення, затвердження і фінансування цільових програм**: отримання позитивних експертних висновків щодо розробленого проекту цільової програми, погодження його профільними комісіями Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку і навіть затвердження програми на сесії Київради ще не є достатніми гарантіями подальшої реалізації такої програми, оскільки остаточне рішення про те, буде чи не буде виконуватися відповідна цільова програма із залученням бюджетних коштів, приймається під час підготовки проекту міського бюджету та Програми соціально економічного розвитку м. Києва або змін до прийнятого бюджету, і здійснюється це фактично в ручному режимі, без застосування прозорих критеріїв і результатів оцінки пріоритетності затверджених цільових програм, що створює: (1) фактори корупціогенності та підстави для тіньового впливу і тиску на бюджетний процес окремих груп інтересів (рентоорієнтованого бюджетного лобізму), зацікавлених в отриманні бюджетного фінансування під відповідну програму; (2) загрози непрозорого розподілу бюджетних коштів та залежності бюджетної політики від існуючої кон'юнктури політичних і економічних інтересів; (3) переорієнтації бюджетної політики зі стратегічних пріоритетів і цілей сталого розвитку міста на поточні питання і проблеми, обмежені річними рамками бюджетного планування; (4) систематичної нереалізованості першочергових і невідкладних цільових програм та пов'язаних з ними інтересів територіальної громади, які через відсутність прозорих критеріїв відбору і недосконалість адміністративних процедур прийняття рішень залишаються без бюджетного забезпечення.

#### Опис існуючої зони ризиків:

На **Етапі 4** виявлено 3 індикатори потенційної неефективності та корупціогенності, які пов'язані з різними проявами непрозорості діючих процесів програмного бюджетування та процедур формування міського бюджету, надмірними дискреційними повноваженнями щодо прийняття

---

<sup>32</sup> Дію Індикатора 4.2 можна простежити на прикладі Програми інформування громадськості та розміщення соціальної реклами з питань оподаткування та діяльності органів Державної податкової служби у м. Києві на 2012 - 2014 роки, затвердженої рішенням Київради від 26.04.2012 р. №467/7804. Ініціатором, розробником і замовником цієї програми виступало Головне фінансове управління КМДА, а відповідальним виконавцем – Державна податкова служба у м. Києві. Структурний підрозділ КМДА з питань фінансів разом зі структурним підрозділом з питань економіки та інвестицій проводить експертизу проекту міської цільової програми, а після її затвердження розглядає бюджетні запити на її фінансування. Тобто у даному випадку наявний подвійний конфлікт функцій, коли Головне фінансове управління і провело експертизу проекту, і вирішувало питання можливості бюджетного фінансування програми, яку воно ініціювало, замовило і розробило. Наявність такого конфлікту підтверджується тим, що зазначена цільова програма була розроблена із суттєвими порушеннями статті 20 Бюджетного кодексу та порядку розроблення цільових бюджетних програм, відповідність вимогам якого є основним об'єктом експертизи. У цій програмі взагалі відсутні результативні показники, що унеможлиблює контроль і оцінку її ефективності. Не зважаючи на такі грубі порушення законодавства і процедурних вимог, ця програма пройшла експертизу, була погоджена профільними постійними комісіями Київради і затверджена Київрадою. На виконання цієї бюджетної програми, розробленої без жодного результативного показника, її паспортом передбачалося виділити 9 млн. грн. з міського бюджету

<sup>33</sup> Прояви і наслідки дії Індикатора 4.2 розглянуто вище, на **Етапі 3**, на прикладі програм за 2014 і 2013 роки, головними розпорядниками і відповідальними виконавцями яких були Департамент економіки та інвестицій і Департамент фінансів КМДА, на яких покладено повноваження з експертизи проектів і прийняття рішень щодо бюджетного фінансування усіх міських цільових програм. Частина таких програм використовувалася цими структурними підрозділами для залучення додаткових бюджетних коштів, в тому числі для дофінансування їхніх прямих функціональних обов'язків з укладання договорів, підготовки проектів нормативно-правових актів, розгляду і опрацювання листів, заяв, звернень і скарг. Загалом, за 2013-2014 рр. на фінансування трьох бюджетних програм, спрямованих на забезпечення виконання функціональних повноважень цих структурних підрозділів КМДА, бюджетними призначеннями було передбачено 31245,9 тис грн.

рішень про можливість бюджетного фінансування цільових програм, що створює можливості для тінювого тиску на прийняття рішень з боку окремих наближених до міської влади бізнес-груп. У такому середовищі МЦП можуть використовуватися як інструменти для реалізації бізнес-проектів і отримання вигод окремими комерційними структурами або бізнес-групами у певних галузях.

Тіньові лобістські впливи у сфері програмного бюджетування у місті Києві найбільш чітко простежуються на прикладі найбільш фінансово містких галузевих програм господарського характеру, спрямованих на розвиток міської інфраструктури та підтримку окремих галузей міського господарського комплексу.

Упродовж 2010-2014 років у місті Києві було затверджено і розпочато виконання п'яти капіталомістких програм господарського характеру в таких галузях міського господарства, як модернізація комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання, поводження з побутовими відходами, покращення якості питної води і водopостачання киян, розвитку туризму і готельно-туристичної інфраструктури, розвитку єдиного паркувального простору. Загалом на виконання усіх цих програм заплановано виділити 14,599 млрд грн бюджетних і небюджетних коштів.

За результатами нашої незалежної експертизи виявлено, що найбільш системні і масштабні порушення нормативно-правових вимог та дефекти функціональної структури допущено при розробленні саме цих 5-ти капіталомістких господарських програм зі значною концентрацією фінансових ресурсів та адміністративно-економічних інтересів.

Загальною особливістю і ознакою усіх п'яти фінансово містких цільових програм є їх яскраво виражений програмно-витратний характер, не зорієнтованість на досягнення результатів та відсутність чітких і вимірюваних індикаторів оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

За результатами оцінки функціональності і потенційної ефективності 39-ти міських цільових програм, затверджених у місті Києві впродовж 2010-2014 років, (оцінка проводилася на основі 3 базових функціональних показників, що включають 15 індикаторів) усі 5 найбільш фінансово витратних МЦП отримали найнижчі показники і увійшли до групи найбільш ризикових програм з найвищими загрозами функціональної спроможності і потенційної економічної ефективності.

## **Етап 5. Організація виконання та здійснення контролю за виконанням МЦП**

### **А. Програма виконується:**

- 1) шляхом реалізації її заходів і завдань виконавцями, зазначеними у відповідній МЦП.

### **В. Контроль виконання програми здійснюють:**

- 1) замовник (відповідальний виконавець) безпосередньо контролює виконання заходів і завдань програми;
- 2) головний розпорядник коштів контролює цільове та ефективне використання бюджетних коштів, виділених на реалізацію програми

### **С. Процедура моніторингу, звітності про результати і аналізу ефективності виконання програми здійснюється у такій алгоритмічній послідовності:**

- 1) двічі на рік: замовник (відповідальний виконавець) програми готує узагальнену інформацію про стан виконання міської цільової програми, яка повинна містити дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування програми, виконання результативних показників у динаміці з початку дії програми згідно з додатком 4 до чинного порядку та пояснювальну записку про роботу співвиконавців програми щодо її виконання, у разі невиконання – обґрунтування причин невиконання;
- 2) раз на півроку, до 25 вересня та до 25 березня: замовник (відповідальний виконавець) програми подає Департаменту економіки та інвестицій і Департаменту фінансів КМДА та постійній комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку узагальнену інформацію про стан виконання міської цільової програми;

- 3) на підставі узагальненої інформації про стан виконання програми: проводиться аналіз ефективності виконання відповідної програми та надаються пропозиції щодо доцільності продовження її фінансування та виконання; (від автора: *функція Департаменту економіки*)
- 4) на підставі отриманих звітів відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання міських цільових програм<sup>34</sup>: Департамент економіки та інвестицій КМДА здійснює узагальнення таких звітів, проводить їх аналіз та включає його результати до щорічного звіту про виконання програми соціально-економічного розвитку м. Києва;
- 5) щороку:
  - 5.1) замовник (відповідальний виконавець) програми здійснює обґрунтовану оцінку результатів виконання програми та у разі потреби розробляє пропозиції щодо доцільності продовження тих чи інших заходів, включення додаткових заходів і завдань, уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання програми та окремих заходів і завдань тощо;
  - 5.2) в строки, визначені рішенням Київради, інформація замовника (відповідального виконавця) про хід виконання програми та ефективність реалізації її заходів заслуховується на сесіях Київради та на засіданнях її відповідних постійних комісій  
(в разі потреби (за ініціативи Київради, КМДА, замовника або головного розпорядника коштів) проміжний звіт про хід виконання програми, ефективність реалізації її завдань і заходів, досягнення проміжних цілей та ефективність використання коштів може розглядатися на сесіях Київради та на засіданнях її відповідних постійних комісій протягом року)
- 6) після завершення строку виконання програми: замовник (відповідальний виконавець) у двомісячний строк після закінчення встановленого строку виконання програми складає заключний звіт про результати її виконання та подає його на розгляд сесії Київради разом із пояснювальною запискою<sup>35</sup> про кінцеві результати виконання програми.  
(пояснювальна записка до заключного звіту повинна містити таку інформацію: досягнення мети програми, рівня виконання запланованих результативних показників, дані про роботу учасників цільової програми з її виконання з обґрунтуванням причин невиконання або недосягнення очікуваних результатів)

**D. Процедура публічного розкриття інформації та оприлюднення проміжних і заключних звітів про результати виконання програми:**

- 1) в обов'язковому порядку не передбачена;
- 2) замовник (відповідальний виконавець) програми на власний розсуд приймає рішення про те, чи необхідно розміщувати інформацію про основні досягнуті результати реалізації програми на веб-сайті Київської міської влади ([www.kmv.gov.ua](http://www.kmv.gov.ua)) або публікувати її у місцевій пресі.

**E. Процедура незалежного зовнішнього оцінювання результатів виконаної програми**

- 1) взагалі не передбачена;
- 2) територіальна громада і зацікавлені та компетентні неурядові організації не можуть провести самостійну експертизу ефективності і результативності виконаної цільової проблеми і оцінити

---

<sup>34</sup> Відповідальні виконавці готують двічі на рік – узагальнену інформацію про виконання програми, та раз на рік – щорічний проміжний звіт про хід виконання програми на підставі стандартизованих форм документів, встановлених додатками 4 і 5 до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві. На підставі аналізу функціональної конструкції цих документів, чіткості і повноти вимог щодо їх підготовки та інформаційного наповнення, кількісних і якісних характеристик індикаторів, які закладено у ці документи щодо обов'язкової звітності про хід і результати виконання міських цільових бюджетних програм та практик їх застосування міською владою здійснено комплексну оцінку функціональної спроможності діючих процесів і процедур моніторингу і оцінки ефективності міських бюджетних програм та використання бюджетних коштів, виділених на їх виконання

<sup>35</sup> Пояснювальна записка про кінцеві результати виконання програми готується замовником (відповідальним виконавцем) за формою, встановленою Додатком 5 до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві

ефективність використання бюджетних коштів через відсутність повноцінного доступу до інформації про хід, поточні і остаточні результати міських цільових програм.

**Зона ризиків: наявні на Етапі 5 індикатори потенційної неефективності та корупціогенності:**

- 1) **неорієнтованість процедур розроблення і виконання міських цільових програм на досягнення результатів:** цільова програма на нормативно-правовому рівні (Законом «Про державні цільові програми» і чинним Порядком) визначається лише як сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, без обов'язковості їх взаємозв'язків із запланованими і фактично досягнутими результатами; в результаті, і сама процедура виконання і оцінки цільових програм набула бюджетно-витратного характеру і не зорієнтована на досягнення результатів;  
(в пункті 7.1. чинного Порядку зазначається, що виконання програми здійснюється шляхом реалізації її заходів і завдань виконавцями, зазначеними у цій програмі; отже, досягнення результатів не вважається головним і обов'язковим елементом виконання МЦП, що підтверджує домінуючий бюджетно-витратний, а не результативний характер діючих процедур програмування і бюджетування у сфері розроблення, виконання і оцінки ефективності цільових програм)
- 2) **наявність системних конфліктів функцій та інтересів замовників (відповідних виконавців) і головних розпорядників програм при здійсненні контролю виконання та оцінки ефективності цільових програм:** у структурі адміністративних процесів, визначених чинним Порядком, основні обсяги функцій з контролю ефективності виконання програм та цільового використання бюджетних коштів сконцентровано у функціональних повноваженнях самих замовників, відповідальних виконавців і головних розпорядників таких програм; обставини, за яких вони уповноважені самі себе перевіряти і оцінювати, створюють підґрунтя для послаблення й нівеляції відповідальності і підзвітності виконання цільових програм та бюрократичної імітації механізмів контролю за ефективністю реалізації МЦП;
- 3) **суміщення конфліктуючих функцій та інтересів в окремих структурних підрозділах КМДА:** у випадках, коли Департамент фінансів і Департамент економіки та інвестицій КМДА є замовниками (відповідальними виконавцями) і головними розпорядниками коштів, виникає конфлікт функцій та інтересів, пов'язаний з тим, що ці структурні підрозділи, наділені повноваження контролю і аналізу виконання міських цільових програм, самі себе контролюють і оцінюють власну програмну діяльність, що не сприяє неупередженості здійснення контрольних функцій та об'єктивності оцінки ефективності виконання таких програм;
- 4) **нечітке визначення порядку внутрішнього контролю та відсутність процедур зовнішнього незалежного контролю і оцінки ефективності виконання міських цільових програм:** аналіз ефективності виконання програм проводиться на підставі узагальненої інформації про стан їх виконання, однак не визначається, хто саме і в який спосіб здійснює цю процедуру і які індикатори застосовуються в процесі такого аналізу; основним суб'єктом внутрішнього контролю визначено структурний підрозділ КМДА з питань економіки та інвестицій, але на нього покладаються лише функції з узагальнення і аналізу звітів (а не аналізу ефективності програм) відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання міських цільових програм; не визначено також порядок внутрішнього фінансового контролю за цільовим використанням коштів, який обмежується лише функціями самоконтролю і поданням Департаменту фінансів КМДА двічі на рік загальної інформації про стан виконання міської цільової програми;
- 5) **нечіткість механізмів і обмеженість об'єктів контролю та індикаторів оцінки ефективності виконання МЦП, внутрішня суперечливість та неузгодженість положень і форм документів щодо звітності та контролю виконання програм:** чинним порядком передбачені різні не зовсім пов'язані між собою і не забезпечені механізмами їх реалізації способи та об'єкти контролю виконання МЦП: (1) «аналіз ефективності» (суб'єкти і порядок здійснення такого аналізу не визначені; згідно з п. 8.1 чинного порядку, такий аналіз ефективності виконання програми має здійснюватися на підставі щопіврічної звітності – узагальненої інформації про стан виконання цільової програми, поданої її замовником (відповідальним виконавцем) до 25

вересня (за півроку) і до 25 березня (за звітний рік) підрозділам КМДА з питань фінансів та з питань економіки та інвестицій і постійній комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, і на підставі аналізу ефективності, процедуру і суб'єктів здійснення якого не визначено, розробляються пропозиції щодо доцільності продовження бюджетного фінансування і виконання програми<sup>36</sup>; (2) «узагальнена інформація про стан виконання міської цільової програми» (таку інформацію двічі на рік зобов'язаний готувати і подавати замовник (відповідальний виконавець) програми на підставі Додатку 4, затвердженого чинним порядком, яким також встановлено обов'язок замовника (відповідального виконавця) включати в таку звітну інформацію, окрім даних про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування програми, також і дані про виконання результативних показників у динаміці з початку дії програми; однак у затвердженій формі Додатку 4, за яким готується така узагальнена інформація (яка є основним інструментом оперативної звітності і контролю виконання програми), не передбачено відображення порівняльних значень досягнутих показників результативності впродовж різних періодів виконання програми, що свідчить про внутрішню неузгодженість і суперечливість діючих механізмів контролю виконання цільових програм у місті Києві, суттєво ускладнює відстеження і оцінку їх результативності, створює можливості для маніпуляцій і ухилення замовників (виконавців програм) від реальної підконтрольності і підзвітності при виконанні цільових програм з використанням бюджетних коштів; (3) «узагальнення і аналіз звітів» (проводить Департамент економіки та інвестицій, однак спосіб проведення такого аналізу не визначено); (4) «обґрунтована оцінка результатів виконання програми» (таку оцінку зобов'язаний раз на рік здійснювати замовник (відповідальний виконавець) програми, однак ні порядку і способу, ні індикаторів і методів проведення такої оцінки результативності не визначено); (5) «інформація про хід виконання та ефективність реалізації заходів програми» (така інформація має заслуховуватися на сесіях Київради у строки, визначені рішенням Київради, тобто передбачається не загальний порядок контролю стосовно виконання всіх програм, а окремий порядок і режим звітності перед Київрадою щодо кожної окремої програми, який, за діючим порядком, фактично визначають самі замовники (відповідальні виконавці) цільової програми при підготовці ними проекту рішення про затвердження такої програми); (6) «заключний звіт про результати виконання програми» (такий заключний звіт зобов'язаний в двомісячний термін після закінчення виконання програми підготувати і подати на розгляд сесії Київради її замовник (відповідальний виконавець) разом із пояснювальною запискою, однак з Додатку 5 до чинного порядку, яким встановлено форму такої пояснювальною записки, впливає, що така записка разом зі звітом готується фактично у довільній формі і на власний розсуд замовником (відповідальним виконавцем) програми, адже форми заключного звіту з відповідними індикаторами контролю і оцінки так і не встановлено, а Додаток 5 складається лише з двох розділів: 1) оцінка ефективності виконання програми, яка здійснюється у довільній, загально описовій формі, без жодного стандартизованого методологічного підходу; 2) пропозиції щодо забезпечення подальшого виконання, які формулюються у разі потреби в процесі виконання програми;

- б) **відсутність єдиного підходу до контролю і звітності щодо виконання міських цільових програм, що створює підстави для послаблення відповідальності:** аналіз нормативно-правової бази свідчить, що в місті Києві діє одночасно два дещо відмінних порядки щодо звітності та контролю виконання цільових програм з боку Київради та її профільних постійних комісій, які можуть на вибір використовуватися міською владою та замовниками (відповідальними виконавцями) і розпорядниками бюджетних коштів таких програм: з одного боку, відповідно до п.8.3 порядку, інформація про хід виконання програми та ефективність реалізації її заходів має щороку в строки, визначені рішенням Київради, заслуховуватися на її сесіях та на засіданнях її відповідних постійних комісій; а, з іншого боку, згідно з п.5.2 Порядку, терміни та періодичність звітування про хід і ефективність виконання програми на сесіях Київради і на засіданнях її відповідних постійних комісій, має визначати сам замовник (відповідальний виконавець) програми під час підготовки проекту рішення про затвердження програми, при цьому, визначення

---

<sup>36</sup> За останні десять років не було зафіксовано жодного випадку прийняття рішення про призупинення виконання міської цільової бюджетної програми на підставі її неефективності, визначеної і обґрунтованої за результатами аналізу ефективності, передбаченого п. 8.1 чинного Порядку. Це свідчить про переважно формальний і поверховий характер процесів проведення такого аналізу, який мав би бути ключовим інструментом внутрішнього аудиту і контролю ефективності виконання цільових програм і використання бюджетних коштів на кожному етапі реалізації програми.



термінів і періодичності звітування є обов'язковим;

*(аналіз змісту рішень Київради про затвердження міських (регіональних) цільових програм за 2011-2014 роки підтверджує, що ця вимога системно ігнорується і не виконується замовниками (відповідальними виконавцями) програм: із 37 рішень Київради, якими за чотири останні роки затверджувалися цільові програми, лише в 12-ти рішеннях визначено конкретні терміни і періодичність звітності про стан і ефективність виконання програм<sup>37</sup> (переважно це рішення щодо затвердження програм із соціального захисту та соціального забезпечення));*

- 7) **надмірні дискреційні повноваження замовників (відповідальних виконавців)<sup>38</sup> при вирішенні питання публічності звітування<sup>39</sup> про ефективність виконання ними цільових програм:** законодавство з питань цільових програм, в тому числі розроблений на його підставі чинний порядок, не передбачають обов'язкового оприлюднення і розміщення до відкритого доступу замовником (відповідальним виконавцем) програми не лише підготовленого ним заключного звіту про ефективність її виконання, а й інформації про основні досягнуті результати реалізації програми; тим більше, не передбачено жодних механізмів публічності і розкриття доступу до проміжних документів офіційної звітності (щопіврічної і щорічної) про хід виконання, ефективність і досягнуті результативні показники міських цільових програм; *(азначений індикатор потенційної неефективності та корупціогенності, що призводить до непрозорості і закритості (непублічності) процедур виконання міських цільових програм, створює найвищі загрози і найбільш негативно впливає на стан і можливість підвищення ефективності міської політики та політики планування і програмування сталого розвитку міста; відсутність доступу до інформації<sup>40</sup> унеможлиблює незалежний зовнішній контроль і оцінку (експертизу) ефективності виконання програм і використання бюджетних коштів<sup>41</sup>, який на теперішній час, загальноприйнятою практикою розвинених демократичних держав і країн ЄС, є супровідним інструментом розроблення, виконання і оцінювання ефективності цільових програм);*
- 8) **недосконала функціональна конструкція затверджених форм звітності про виконання програми:** офіційна звітність про хід і результати виконання міських цільових програм базується на стандартизованих документах, затверджених додатками 4 і 5 до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у м. Києві, затвердженого рішенням Київради від 29 жовтня 2009 року №520/2589. Перший встановив форму підготовки інформації про

---

<sup>37</sup> Така тенденція може свідчити про те, що замовники (відповідальні виконавці) цільових програм, користуючись своїми надмірно дискреційними повноваженнями у сфері визначення режиму звітності і контролю їх діяльності у сфері виконання програм, намагаються уникнути підзвітності та ухилилися від конкретизації заходів внутрішнього контролю за процесами виконання бюджетних програм і використання бюджетних коштів

<sup>38</sup> Дію Індикатора 5.7 можна було простежити, аналізуючи реальний стан оприлюднення інформації і звітної документації про виконання міських цільових програм у місті Києві за останні роки. За весь період відстеження, який проводився Фондацією «Відкрите суспільство» за останні роки, не було зафіксовано жодної організованої практики оприлюднення міською владою проміжних і заключних звітів про стан і результати виконання міських цільових бюджетних програм. Більше того, до 2014 року, на веб-сторінках структурних підрозділів КМДА і на офіційному веб-порталі КМДА не було навіть оприлюднено для відкритого доступу затверджених і діючих міських цільових програм. Перелік рішень про затвердження впродовж 2005-2014 рр. міських цільових програм розміщено на офіційному веб-сайті Київради, але досі відсутній відкритий і прямий доступ до таких рішень міської влади. Тим більше, не має доступу до усієї пов'язаної офіційної супровідної моніторингово-звітної документації щодо виконання, аналізу ефективності та оцінки результатів міських цільових програм, на які за минулі роки з міського бюджету виділялися мільярди гривень.

<sup>39</sup> Доступність та оцінка інформації для підтримки і забезпечення управління, орієнтованого на результати, вважається ключовим механізмом у методичному керівництві з моніторингу та оцінки політики і бюджетних програм, розробленому експертами Світового банку «Десять кроків до системи моніторингу і оцінки, орієнтованої на результат»/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1>

<sup>40</sup> Інформаційна закритість процесів програмного бюджетування і цілковита недоступність інформації про виконання і стан ефективності міських цільових програм у м. Києві грубо суперечить загальноприйнятій міжнародній практиці та сучасним стандартам у зазначеній сфері політики. У рекомендаціях Міжнародного валютного фонду «Керівництво із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері» цілі окремі розділи II і III стосуються питань і обов'язкових принципів забезпечення відкритості бюджетних процесів та доступності інформації для громадськості / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>

<sup>41</sup> Одним із принципів, визначених Паризькою декларацією з підвищення ефективності зовнішньої допомоги (прийнята в березні 2005 року в Парижі і підтримана понад ста країнами світу), є «Взаємна підзвітність» (посилення підзвітності і прозорості у використанні ресурсів) та «Управління, орієнтоване на результати», при цьому, ключовою характеристикою такого управління за результатами є використання інформації та інформаційної відкритості як інструменту вдосконалення процесів прийняття рішень / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023545.pdf>

виконання програми за півріччя і за рік, другий – форму пояснювальної записки, якою супроводжуються щорічні (проміжні) звіти про хід виконання цільової програми. Однак зазначені документи мають на сьогодні недосконалу функціональну конструкцію і не відповідають сучасним міжнародним стандартам і принципам виконання цільових програм і програмного бюджетування за результатами; (1) у Додатку 5 основними об'єктами контролю є обсяги запланованих і здійснених бюджетних витрат, а відображенню результатів присвячена лише одна остання колонка 15 інформаційної таблиці, де зазначаються дані про стан виконання заходів програми; відповідно до п. 8.1 чинного порядку, замовник (відповідальний виконавець) програми під час підготовки поточної звітної інформації про виконання програми згідно з Додатком 4 має зазначити також дані про виконання результативних показників у динаміці з початку дії програми, але в інформаційній таблиці в Додатку 4 не передбачено можливості відображення проміжних значень досягнутих результативних показників за різні періоди у процесі виконання цільової програми, тому це важливе положення чинного порядку залишилося без механізму його реалізації, що ускладнило процес відстеження і оцінки ефективності виконання програм; отже, аналіз функціональної структури Додатку 4 свідчить, що в ньому закладено застарілі підходи до організації моніторингу і оцінки виконання МЦП, зосереджені переважно на оцінці бюджетних витрат, а не досягнутих результатів; (2) Додатком 5 встановлену стандартну форму підготовки замовником (відповідальним виконавцем) програми пояснювальної записки до щорічного (проміжного) звіту про хід виконання, але в той же час, відсутня стандартизована форма найголовнішого підсумково-звітного документу – заключного звіту про результати виконання цільової програми після закінчення строку її виконання, що унеможливило дієвий і неупереджений внутрішній і зовнішній контроль за процедурами виконання міських цільових програм і забезпечення ефективності у зазначеній сфері міської політики, куди за останні десять років спрямовувалися значні бюджетні ресурси; до того ж, надто спрощеною і схематичною є форма супровідної пояснювальної записки до проміжних звітів, затверджена Додатком 4: основне змістовне навантаження в ній має перша частина (Оцінка ефективності виконання програми), де замовник (відповідальний виконавець) повинен оцінити ефективність на основі аналізу кількісних та якісних показників, досягнутих в результаті виконання завдань і заходів програми за звітний період; але, при цьому, не визначено жодних методологічних підходів, індикаторів і вимог до проведення оцінки ефективності виконання програми<sup>42</sup>, в результаті чого замовники (відповідальні виконавці) програм на практиці проводили таку оцінку в довільному порядку, формально і в загально описовій формі, що створило ще одну низку системних факторів неефективності і корупціогенності у процесах виконання цільових програм та використання бюджетних коштів;

- 9) **відсутність процедур незалежного аудиту і оцінки ефективності виконання міських цільових програм:** за діючими процедурами виконання цільових програм, майже всі повноваження з контролю і оцінки ефективності у зазначеній сфері покладаються на самих замовників (відповідальних виконавців) програм: функціональний підрозділ КМДА з питань економіки та інвестицій аналізує виконання програми на підставі поданої узагальнюючої інформації про виконання програми, не використовуючи спеціальних методів дослідження і оцінки ефективності; порядок внутрішнього контролю в структурі КМДА за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів в рамках виконання цільових програм взагалі не визначено;

---

<sup>42</sup> Міжнародна практика підтверджує, що оцінка ефективності виконання бюджетної програми неможлива без застосування науково обґрунтованого, чіткого, комплексного і водночас практично доступного методологічного підходу. На сьогодні на міжнародному рівні існує низка авторитетних рекомендованих і діючих методик та принципів оцінки ефективності бюджетних програм, розроблених Організацією економічного співробітництва та розвитку, експертами Світового банку, Міжнародною організацією співробітництва у сфері оцінювання політики і програм (IOCE), Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)), Адміністративно-бюджетним управлінням США з оцінки ефективності бюджетних програм (застосовується спеціальна методика рейтингової оцінки ефективності виконання бюджетних програм (на основі бального оцінювання) PART (Program Rating Assessment Tool)). Всі ці методологічні інструменти включають системні підходи і цілий комплекс індикаторів та методів дослідження. Наприклад, оцінка ефективності бюджетної програми за методом PART складається з 4-х функціональних послідовних розділів (етапів оцінки) і включає 31 індикатор (сформульовані у вигляді запитань, на які необхідно знайти Методика моніторингу і аудиту, розроблена міжнародною організацією INTOSAI, включає десятки професійних методологічних підходів та інструментів аудиту і оцінки ефективності бюджетних програм. Методика Світового банку «Десять кроків до системи моніторингу і оцінки, орієнтованої на результат», включає 10 основних практичних підходів (кроків), вибудованих у логічній послідовності, які, в свою чергу, складаються з цілої низки внутрішніх заходів (підкроків), що мають послідовно (покроково) виконуватися для дотримання методологічного підходу і професійного досягнення якісного результату оцінки.

навіть після закінчення строку виконання цільової програми та підготовки її замовником (відповідальним виконавцем) заключного звіту (уніфікована форма і порядок підготовки якого також не визначені) не передбачено жодної незалежної оцінки і аудиту ефективності виконання цільової програми та використання бюджетних коштів, тоді як на сьогодні загальноприйнятою міжнародною практикою є оприлюднення і загальнодоступність усіх звітів про виконання програм та їх перевірка й підтвердження незалежним аудитором (практика проведення незалежного аудиту ефективності виконання програми<sup>43</sup>); практично в усіх економічно розвинених демократичних країнах світу професійне оцінювання державної політики і програм стало невід'ємним елементом і допоміжним інструментом державного і муніципального управління<sup>44</sup>, діють професійні асоціації неурядових установ і організацій з оцінювання політики і програм, які керуються і міжнародними принципами, і національними кодексами професійної діяльності. Наприклад, одними з основних принципів професійної діяльності фахівців з оцінки політики та програм, затверджених Французьким товариством з оцінювання<sup>45</sup>, є (1) *дистанціювання* (неупередженість і безпристрасність оцінки, недопущення конфлікту інтересів та автономність – незалежність від процесів управління й прийняття рішень та (2) *компетентність*, що передбачає професійний підхід, використання спеціальних навичок з розробки і проведення оцінювання, забезпечення якості робіт та методів збору даних й інтерпретації результатів (при цьому, фахівець з оцінювання несе персональну відповідальність за якість своїх послуг та за постійне вдосконалення і розширення своїх навичок і знань, в тому числі відповідно до існуючих стандартів у міжнародному співтоваристві оцінювачів.

### Опис існуючої зони ризиків:

На Етапі 5 виявлено 9 індикаторів потенційної неефективності та корупціогенності, всі з яких ідентифіковано на нормативно-правовому рівні як фактори, що сприяють і створюють загрози корупції. Виявлені індикатори зумовлені наявністю таких проблем, як:

- 1) недоліки законодавчого регулювання і хибного трактування на рівні закону функціональної структури цільової програми, в якій не передбачено взаємозв'язку заходів, завдань і результатів (відповідно до існуючого правового трактування програми, результати не вважаються її невід'ємним функціональним елементом);
- 2) нечіткість або невизначеність (відсутність) процедур забезпечення виконання та здійснення контролю і оцінки реалізації програм та цільового використання бюджетних коштів;
- 3) невизначеність на рівні законодавства обов'язкової публічної звітності про поточні (проміжні) і остаточні результати виконання цільових програм та використання бюджетних коштів;
- 4) функціонально хибна організація процесів, що призводить до надмірних дискреційних повноважень і суміщення конфліктуючих функцій та інтересів, що, в свою чергу, разом з дією Індикатора 5.7 (відсутність публічної звітності про результати виконання програм) негативно впливає на правомірність і якість підготовки та ефективність виконання програм і використання бюджетних коштів;
- 5) внутрішня суперечливість і неузгодженість, фрагментарність і безсистемність діючих процедур та інструментів (форм документації з обов'язкової звітності) контролю і звітності про поточні (проміжні) і остаточні результати виконання цільових програм;

---

<sup>43</sup> Міжнародні стандарти та керівні принципи проведення аудиту ефективності політики і бюджетних програм базуються на стандартах аудиту міжнародної організації ІНТОСАІ – Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), офіційний веб-сайт: <http://www.intosai.org>

<sup>44</sup> Важливість професійної діяльності з оцінювання політики і програм демонструє й те, що 2015 рік проголошено Міжнародним роком оцінки Групою ООН з питань оцінки спільно з національними асоціаціями і міжнародними організаціями у зазначеній сфері. В грудні 2014 року Генеральною асамблеєю ООН ухвалено Резолюцію «Зміцнення потенціалу у сфері оцінки діяльності з метою розвитку на національному рівні»

<sup>45</sup> Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iopp.ru/upimg/file\\_112.pdf](http://iopp.ru/upimg/file_112.pdf)

б) відсутність процедури незалежного аудиту ефективності виконання цільової програми та регламентації обов'язковості її проведення на законодавчому і нормативно-правовому рівні. Настільки значна концентрація індикаторів неефективності та корупціогенності на останньому найголовнішому етапі – виконання та контролю і оцінки ефективності цільових програм підтверджує, що діюча система програмного бюджетування на рівні міста Києва і на національному рівні функціонує на застарілих програмно-витратних засадах і в мовах безконтрольності і не підзвітності використання бюджетних коштів, забезпечується управлінням, зорієнтованим на процеси, а не на результати, і перебуває під впливами внутрішньовідомчих і зовнішніх лобістських малих груп інтересів.

Діюча в такому вигляді система програмного бюджетування, що підтверджується результатами незалежної експертизи міських цільових програм, має бути переглянута та реформована і модернізована на засадах міжнародних і європейських стандартів стратегічного планування та бюджетування за результатами.

**БЛОК-СХЕМА**  
**функціональних зон ризиків у процесах розроблення, затвердження**  
**та виконання міських цільових програм у м. Києві**

**Незалежна експертиза  
функціональної спроможності та потенційної ефективності  
міських цільових програм,  
затверджених у місті Києві впродовж 2010-2014 року**

Об'єктами експертизи була відповідність конструкції і функціональної структури затверджених впродовж 2010-2014 років міських цільових програм<sup>46</sup> таких групам основних індикаторів:

- a) нормам, положенням і вимогам до їх підготовки на всіх етапах розроблення і проведення експертизи міських цільових програм, визначених на нормативно-правовому рівні (статтею 20 Бюджетного кодексу України, іншими законодавчими і нормативно-правовими актами та діючим Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженим рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589);
- b) стандартам і принципам підготовки та оцінки ефективності міських цільових програм, визначеним у методиках, що практикуються і застосовуються на міжнародному рівні: (1) метод рейтингової оцінки ефективності програм PART (Program Rating Assessment Tool), розроблений в 2001 р. Адміністративно-бюджетним управлінням при Президенті США; (2) Методологічні підходи до організації стратегічного моніторингу і аудиту Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)); (3) методичне керівництво Світового Банку «Десять кроків до системи моніторингу і оцінки, орієнтованої на результат»; (4) Керівництво із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, розроблене Міжнародним валютним фондом.

Незалежна експертиза була проведена стосовно 20-ти цільових програм, затверджених Київрадою впродовж 2012-2014 років. Із 20 затверджених у цей період 16 програм<sup>47</sup> виконуються в поточному 2015 році з використанням коштів бюджету міста Києва<sup>48</sup>. Для охоплення усіх міських цільових програм, які в 2015 році виконуються із залученням коштів міського бюджету, та розширення результатів незалежної експертизи і горизонту відстеження існуючих проблем було додатково проаналізовано 19 цільових програм, затверджених Київрадою впродовж 2010-2011 рр., які фінансуються з бюджету в поточному році.

У процесі експертизи основна увага була зосереджена на найбільш суттєвих порушеннях положень законодавства (вимог статті 20 Бюджетного кодексу та Порядку розроблення цільових цільових програм у місті Києві), що створюють системні ризики і загрози ефективності виконання програм та ефективного і цільового використання бюджетних коштів. Під час незалежної експертизи і оцінки відповідності затверджених програм існуючим вимогам та міжнародним стандартам щодо їх підготовки було виявлено найбільш типові порушення і функціональні недоліки, допущені замовниками і розробниками програм як несвідомо, так, очевидно, й свідомо – з метою зменшення «адміністративних ризиків» і ступеню відповідальності та обмеження і блокування зовнішніх можливостей контролю виконання програм і використання бюджетних коштів. Таким чином, було виявлено основні проблемні явища в існуючій практиці та сформовано функціональні ознаки та характеристики, які має містити структура цільової програми для її відповідності вимогам законодавства та сучасним принципам і стандартам програмного бюджетування, орієнтованого на результати.

На такій основі було створено модель послідовних оціночних питань-індикаторів, які мають бути відображені в структурі програми як обов'язкові елементи і деталі її внутрішньої конструкції для забезпечення функціональної спроможності та потенційної економічної ефективності. Переваги такого інструменту незалежної експертизи полягають у тому, що за його допомогою можна виявити явні та

---

<sup>46</sup> Перелік рішень Київради, якими затверджені міські цільові програми, розміщений на офіційному інтернет-сайті Київської міської ради / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=2771>

<sup>47</sup> Рішення Київради від 28.01.2015 р. №59/924 «Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2015 рік» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I\\_docki2.nsf/alldocWWW/9769F24B5BC18261C2257DDD006DEFFC?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/9769F24B5BC18261C2257DDD006DEFFC?OpenDocument)

<sup>48</sup> Рішення Київради від 28.01.2015 р. №60/925 «Про бюджет міста Києва на 2015 рік» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I\\_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument)

приховані недоліки і дефекти розробленої конструкції і структури програми та її окремих структурних елементів ще етапі її підготовки і затвердження. При цьому, така експертиза не вимагає особливих зусиль, додаткової спеціальної інформації та витрат на її пошук і добування. Для застосування такого інструменту оцінки практики програмного бюджетування та її відповідності нормам законодавства і міжнародним стандартам достатньо мати повний варіант проекту програми або рішення про її затвердження з текстом програми та усіма технічними додатками.

**Етап 1. Оцінка початкової кон'юнктури інтересів та ступеню відкритості і прозорості намірів і процесів програмного бюджетування:**

- 1.1. Чи суміщалися функції з ініціювання, замовлення, розроблення та виконання програми в одному функціональному підрозділі КМДА?
- 1.2. Чи були серед розробників програми профільні неурядові та громадські організації, що зацікавлені у вирішенні відповідних проблем і досягненні цілей програми або представляють інтереси її бенефіціарів?
- 1.3. Чи залучалися до підготовки програми профільні дорадчі органи і фахові наукові установи?
- 1.4. Чи зазначено в програмі конкретні неурядові організації, що виступали співрозробниками або брали участь у розробленні програми?
- 1.5. Чи проводилося публічне громадське обговорення проекту програми з метою її узгодження з реально існуючими проблемами, інтересами і потребами її потенційних бенефіціарів?
- 1.6. Чи передбачено в механізмах реалізації програми і досягнення її цілей участь зацікавлених неурядових організацій, що займаються вирішенням таких проблем і представляють інтереси бенефіціарів програми?

**Етап 2. Оцінка чіткості бачення та визначення проблем і способів (механізмів) їх розв'язання у рамках програми із залученням бюджетних коштів:**

- 2.1. Чи існують підтвердження і свідчення того, що при розробленні програми при розглядалися і оцінювалися декілька альтернативних варіантів вирішення проблем та чи закладено у цільовій програмі обрані на основі оцінки альтернатив найбільш оптимальні і ефективні способи досягнення мети, завдань і запланованих результатів програми?
- 2.2. Чи існують підтвердження і свідчення того, що при розробленні програми здійснювалися підготовчі роботи з аналізу і дослідження сфери програмної діяльності, в тому числі консультації з громадськістю (з використанням визначених методів форм консультування) з метою чіткої оцінки існуючих проблем та визначення найбільш оптимальних механізмів і методів їх вирішення?
- 2.3. Чи наведено в програмі обґрунтування неможливості вирішення проблем за допомогою інших способів і без залучення бюджетних коштів або в рамках інших державних і регіональних програм?
- 2.4. Чи простежуються у програмі чіткі функціональні взаємозв'язки між метою і завданнями та запланованими заходами, очікуваними результатами і результативними показниками її виконання?
- 2.5. Чи простежується у програмі чітке бачення цільових груп її бенефіціарів, їхніх інтересів і потреб та чи узгоджуються заплановані заходи та визначені очікувані результатами і результативні показники з наявними потребами потенційних бенефіціарів цієї програми?
- 2.5. Чи у достатній мірі функціональна конструкція і структура програми забезпечують прозорі механізми спрямування та підзвітного цільового використання бюджетних коштів для досягнення її запланованих очікуваних результатів і виконання результативних показників цієї програми?
- 2.6. Наскільки високою є імовірність того, що заплановані у програмі очікувані результати і результативні показники можуть бути досягнуті і без виконання програми (її окремих заходів) та залучення бюджетних коштів?
- 2.7. Наскільки чітко простежується у функціональній структурі програми конкретний організаційно-ресурсний механізм її виконання, який обґрунтовує і підтверджує, що



запланованих у ній очікуваних результатів і показників буде досягнуто саме завдяки реалізації цієї програми і використанню бюджетних коштів, а не внаслідок дії або впливів інших зовнішніх факторів, не пов'язаних з цією програмою або її заходами?

- 2.8. У разі періодичності програми, чи базується вона результатах виконаної попередньої програми і чи спрямована на вирішення найбільш пріоритетних завдань і проблем у рамках цього періоду програмної діяльності?
- 2.9. У разі періодичності програми, чи має вона функціональну специфіку і відмінності порівняно з виконаною попередньою програмою за різними окремими характеристиками: (1) складом розробників, співрозробників, виконавців, співвиконавців і учасників програми; (2) визначенням цілей і завдань та проблем, які планується вирішити/розв'язати; (3) запланованими заходами, очікуваними результатами і результативними показниками (за різними групами) та обсягами бюджетного забезпечення; (4) специфікою інформації, що використовується при розробленні програми і застосовується для моніторингу і оцінки ефективності її виконання; (5) особливостями моніторингу і контролю результативності виконання програми та запланованими методами і механізмами відстеження і оцінки її ефективності тощо.

### **Етап 3. Оцінка відповідності встановленим вимогам (правомірності) процесів планування програмних результатів та забезпечення якості управління результативністю і ефективністю виконання програми**

- 3.1. Чи дотримано і в якій мірі виконано при розробленні програми вимоги Бюджетного кодексу України (стаття 20 БКУ) щодо обов'язковості застосування програмно-цільового методу при підготовці програм місцевих бюджетів, обов'язковими складовими якого є паспорт та результативні показники цільової програми?
- 3.2. Чи використовувалася при розробленні програми необхідна і спеціальна статистична та інша інформація, яка забезпечує зв'язок між запланованими заходами, очікуваними результатами їх виконання і результативними показниками та створює можливості проведення оцінки ефективності виконання програми?
- 3.3. Чи визначено у програмі чіткі і конкретні очікувані результати виконання заходів програми та яким є співвідношення (у%) кількісних (визначених у кількісних значеннях і вимірюваних) та якісних (загально описових і абстрактно сформульованих) очікуваних результатів?
- 3.4. Наскільки повно, комплексно і всебічно визначені у програмі результативні показники відображають стан досягнення запланованих очікуваних результатів виконання програми та яке співвідношення (у%) очікуваних результатів, забезпечених та не забезпечених результативними показниками (показниками продукту і показниками ефективності) їх досягнення впродовж усього терміну виконання програми?
- 3.5. Чи містять результативні показники кількісні значення та яким є співвідношення (у%) кількісних та якісних результативних показників?
- 3.5. Чи диференційовано результативні показники за періодами виконання програми (роками) з наведенням їх проміжних значень, які буде досягнуто, та наскільки доступною є інформація, необхідна для оцінки їх досягнення?
- 3.6. Чи розподілено результативні показники за різними групами (показники витрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості)?
- 3.7. Наскільки наявна і доступна інформація, необхідна для оцінки виконання і досягнення запланованих результативних показників (в тому числі їх проміжних значень упродовж різних періодів виконання програми) та чи визначено у програмі порядок надання такої інформації зацікавленим особам для проведення зовнішньої незалежної оцінки стану і ефективності виконання програми і використання бюджетних коштів?
- 3.9. Наскільки повно, комплексно і всебічно показники продукту відображають хід і ефективність виконання програми (у послідовності її заходів), процеси досягнення її очікуваних результатів та сприяють/забезпечують вирішення проблем і завдань?
- 3.10. Чи наведено у показниках ефективності конкретні розрахунки і розміри ресурсних (бюджетних) витрат на одиницю кожного показника продукту та яке співвідношення

*показників продукту (у%), забезпечених та не забезпечених відповідними показниками ефективності?*

- 3.11. Чи достатньою є кількість визначених показників продукту і показників ефективності для визначення ефективності показників витрат та оцінки ефективності виконання програми і використання бюджетних коштів?*
- 3.12. Чи відображають показники якості відповідність показників продуктів інтересам і потребам цільових груп бенефіціарів програми та чи дають змогу оцінити рівень задоволеності таких потреб внаслідок виконання програми?*
- 3.13. Чи заплановано у програмі конкретні й реалістичні механізми оцінки її ефективності з використанням усіх результативних показників упродовж виконання програми та після закінчення строку її виконання?*
- 3.14. Чи передбачено у програмі можливості і конкретні механізми участі громадськості у проведенні оцінки ефективності її виконання та використання бюджетних коштів?*
- 3.15. Чи заплановані заходи з оцінки задоволення потреб бенефіціарів програми для оцінки ефективності програми та адекватності показників її результативності (по різних групах) фактичним потребам та інтересам цільових груп бенефіціарів?*

### **Суміщення конфліктуючих функцій і наявність конфлікту функціональних інтересів**

Упродовж 2010-2014 років із 39-ти розроблених і затверджених у цей період міських цільових програм більше половини таких програм (25) розроблялися, проходили внутрішню експертизу і погоджувалися в умовах, коли один і той самий функціональний підрозділ КМДА ініціював, замовляв і розробляв проект своєї програми, а після її затвердження ставав ще й відповідальним виконавцем і головним розпорядником бюджетних коштів.

Загрози подібних конфліктів адміністративних функцій полягають у тому, що сконцентровані понад допустиму міру владні повноваження не лише важко, а в багатьох випадках просто неможливо забезпечити відповідними механізмами контролю і відповідальності. Оскільки, за діючим порядком основні функції з контролю ефективності виконання та цільового використання бюджетних коштів покладаються на самих відповідальних виконавців і головних розпорядників коштів, то конфлікт функцій переростає у конфлікт адміністративно-фінансових інтересів. Адже за економічною теорією бюрократії кожна бюджетна установа зацікавлена у максимізації бюджетних видатків на її утримання і забезпечення її функціонування. В результаті, зростає імовірність того, що розроблені в такий спосіб цільові програми будуть використовуватися для дофінансування і додаткового забезпечення відповідних структурних підрозділів КМДА та пов'язаних ним груп інтересів.

З метою вирішення таких проблем на теперішній час на міжнародному рівні застосовується принцип розподілу функцій із формування, виконання та оцінки ефективності політики і цільових програм. Функції з розроблення цільових програм також відокремлюються від владно-адміністративних функцій і передаються спеціалізованим структурам або неурядовим установам, які професійно займаються забезпеченням і підтримкою місцевого розвитку у відповідних галузях. Підтвердженням необхідності делегування функцій з розроблення цільових програм фаховим установам є, зокрема, Регіональна програма підвищення енергоефективності на 2011-2015 роки для міста Києва<sup>49</sup>, розробником якої був Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут». Це поодинокий приклад, коли міська цільова програма розроблялася не структурним підрозділом КМДА, а спеціалізованою провідною науковою установою. Зазначена програма супроводжується детальним і об'ємним техніко-економічним обґрунтування (що також можна вважати поодиноким прикладом наукового і економічного підходу до програмування), а всі заплановані енергозберігаючі заходи супроводжуються розрахунком економічного ефекту від їх проведення, вираженим у грошовому вимірі і розбитим по роках виконання програми.

### **Участь територіальної громади у розробленні та виконанні міських цільових програм**

За даними експертизи структури міських цільових програм, затверджених у місті Києві впродовж

---

<sup>49</sup>[http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I\\_docki2.nsf/alldocWWW/15595C839D12B7A9C22579C1006DE87D?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/15595C839D12B7A9C22579C1006DE87D?OpenDocument)

2010-2014 років, не зафіксовано жодного випадку включення до складу їх співрозробників профільних консультативно-дорадчих органів або неурядових організацій, що представляють інтереси бенефіціарів таких програм. У трьох випадках розробниками і співрозробниками міських цільових програм виступали спеціалізовані наукові установи. Загалом за всі чотири роки у паспортах 39-ти міських цільових програм участь громадськості у їх співвиконанні визначена лише у 6-ти випадках. У паспортах трьох цільових програм<sup>50</sup> серед складу їх співвиконавців, що представляють міську владу, останніми було лише згадано громадські організації, без конкретизації. Профільний консультативно-дорадчий орган було визначено в якості співвиконавця цільової програми лише в одному випадку – в Київській міській цільовій програмі сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2013-2014 роки (передбачена участь Координаційної ради з питань розвитку підприємництва при КМДА). Також ця програма разом із ще двома цільовими програмами<sup>51</sup> належать до поодиноких прикладів за всі чотири роки, коли до складу співучасників цільової програми було включено різні категорії неурядових організацій, що представляють інтереси її бенефіціарів.

Однак у жодній із 39-ти цільових програм, розроблених впродовж 2010-2014 років, не передбачено конкретних механізмів участі бенефіціарів та організацій, що представляють їхні інтереси, у виконанні цільових програм та здійсненні моніторингу і оцінки їх ефективності.

Проблема інституційної закритості процедур розроблення і виконання міських цільових програм яскраво простежується на прикладі двох програм:

(1) Міська комплексна програма «Сприяння місцевому самоврядуванню та розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2012 – 2016 рр.», затверджена рішенням Київради від 15.12.2011 р. №842/7078. Не зважаючи на назву і завдання цієї програми та заплановані численні масові заходи майже всі її учасники – це структури, що представляють міську владу. Від інститутів громадянського суспільства до складу учасників цієї міської програми включено лише земляцтва АРК та областей України у м. Києві, що не узгоджується із завданням програми зі сприяння розвитку громадянського суспільства. При цьому, на виконання цієї міської цільової програми з бюджету Києва у поточному 2015 році виділено 9,945 млн. грн.

(2) Програма розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року, затверджена рішенням Київради від 22.05.2013 р. №326/9383. На реалізацію заходів цієї програми передбачено залучити шляхом інвестиційних конкурсів 690,6 млн. грн. коштів приватних інвесторів та суб'єктів господарювання. Однак у складі учасників (співвиконавців) цієї цільової програми, що обмежується лише міською владою, не має жодної громадської організації (бізнес-асоціації, об'єднання роботодавців, підприємницької спілки), яка представляла б інтереси інвесторів і бізнес-середовища, що забезпечувало б незалежний контроль за цільовим і ефективним використанням коштів. І це при тому, що в цій програмі взагалі не визначено, згідно вимог законодавства і чинного порядку, результативних показників за такими групами, як показники продукту, показники ефективності і показники якості. Замість них наводяться лише загальні кількісно виражені очікувані результати не прив'язані до програмних заходів та витрат на їх здійснення, що знижує функціональну спроможність цієї програми і суттєво ускладнює можливості оцінки ефективності її виконання та використання коштів.

**Стан дотримання і виконання встановлених процедур і вимог до розроблення міських цільових програм.** Основним об'єктом експертизи проекту цільової програми (яку проводять спеціалізовані підрозділи КМДА з питань економіки та інвестицій і з питань фінансів) є відповідність вимогам Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589. За підсумками проведеної експертизи підрозділ з питань економіки та інвестицій готує офіційний висновок про те, відповідає чи не відповідає проект програми формальним вимогам Порядку. Цей експертний висновок, згідно діючих процедур, супроводжує подальший розгляд проекту програми і використовується при розгляді і погодженні проекту цільової програми профільними постійними комісіями Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку.

---

<sup>50</sup> Міська цільова програма підтримки сім'ї та молоді на 2012-2016 роки (рішення Київради від 20.09.2012 р. №5/8289); Київська міська програма контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2012-2016 роки (рішення Київради від 5.04.2012 р. №382/7719)

<sup>51</sup> Комплексна програма «Столична культура і мистецтво на 2011 - 2015 роки» (рішення Київради від 23.12.2010 р. №414/5226); Міська комплексна цільова програма «Київ спортивний: на 2011 - 2015 роки» (рішення Київради від 17.02.2011 р. №7/5394); Міська цільова програма підтримки сім'ї та молоді на 2012-2016 роки (рішення Київради від 20.09.2012 р. №5/8289)

Однак незалежна експертиза 39-ти цільових програм, затверджених впродовж 2010-2014 рр., підтверджує, що зазначені процедури проведення експертизи і погодження проектів таких програм за всі ці роки здійснювалися формально і не забезпечували функціональну відповідність розроблених проектів цільових програм.

За результатами аналізу, виявлено, що лише 12 із 39-ти цільових програм повністю відповідають встановленим нормативно-правовим вимогам і критеріям підготовки програм. У 27-ми міських цільових програмах, розроблених і затверджених з порушеннями порядку їх підготовки, містяться різні за характером і масштабами функціональні недоліки і вади конструкції, які в тій чи іншій мірі негативно впливають на економічну ефективність таких програм та ускладнюють, а у випадках суттєвих порушень – унеможливають оцінку ефективності їх виконання і використання бюджетних коштів.

**Системні порушення процедури підготовки цільових програм та практика ухилення від підконтрольності їх виконання і використання фінансових ресурсів у сфері найбільш витратних програм господарського характеру.** Стаття 20 Бюджетного кодексу вимагає обов'язкового застосування програмно-цільового методу під час підготовки цільових програм державного і місцевих бюджетів, що включає розроблення паспорта та результативних показників такої програми. Відповідно до п. 2.2.5 Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, при підготовці програми повинні обов'язково визначитися результативні показники, на підставі яких можна комплексно і всебічно оцінити стан і ефективність виконання програми і які служать головним індикативним механізмом моніторингу та оцінки ефективності реалізації цільової програми, результативності виконання її завдань і заходів. При цьому, згідно вимог діючого Порядку, результативні показники повинні поділятися на чотири основних функціональних групи (показники витрат, показники продукту, показники ефективності і показники якості). І саме такий обов'язковий для застосування програмно-цільовий інструмент дозволяє всебічно відстежувати і оцінювати хід, поточні (проміжні) і остаточні результати виконання програми та вимірювати і визначати ефективність і результативність фінансово-бюджетних витрат на її реалізацію. Наявність такої програмно-цільової конструкції у кожній програмі необхідна як основний рушій її виконання і внутрішньо вмонтований у неї вимірювальний «пристрій» її функціональної спроможності та потенційної і реальної ефективності її структурної побудови.

У ході незалежної експертизи затверджених за останні чотири роки і діючих на сьогодні цільових програм виявлено, що найбільш системні і масштабні порушення нормативно-правових вимог та дефекти функціональної структури цільових програм, як правило, допускаються у випадках значної концентрації економічних інтересів, пов'язаних з розробленням і виконанням цільових програм господарського характеру зі значними обсягами фінансування. Впродовж 2010-2014 років було затверджено і розпочато виконання 6-ти капіталомістких господарсько-галузевих програм, спрямованих на розвиток міської господарської інфраструктури. Ці програми стосуються використання і охорони комунальних земель, модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання, поводження з побутовими відходами та утилізації сміття, покращення якості питної води і водопостачання киян, розвитку міської туристичної галузі і готельно-туристичної інфраструктури, розвитку єдиного паркувального простору у місті Києві. Загалом на виконання лише п'яти найбільш капіталомістких галузевих цільових програм заплановано виділити 14,599 млрд. грн. бюджетного і не бюджетного фінансування.

За результатами незалежної експертизи виявлено, що у всіх цих програмах при їх підготовці, проведенні їх експертизи і погодженні на рівні проектів та їх подальшому затвердженні на сесії Київради було допущено системні і грубі порушення встановленої функціональної конструкції і процедури розроблення цільових програм, які визначено статтею 20 Бюджетного кодексу (передбачає обов'язковість застосування програмно-цільового методу) та Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. Усі ці цільові програми містяться в переліку рішень Київради про затвердження міських цільових програм на офіційному інтернет-сайті (<http://kmr.gov.ua>) і на них поширюється обов'язковість застосування згаданого Порядку.

У результаті значних порушень процедури підготовки, які так і не було виправлено на етапі експертизи і погодження, у функціональній конструкції цих цільових програм з багатомільярдними витратами виникли системні та суттєві дефекти й недоліки, які негативно впливають на їх функціональну спроможність, економічну ефективність та ускладнюють або взагалі унеможливають реальну оцінку ефективності їх виконання і використання бюджетних коштів. **Натомість, суб'єкт розробки засвідчив, що**

**зазначені програми розроблялись відповідно до вимог профільних міністерств та погоджувались з ними.**

У двох із шести таких програм, окрім результативних показників, відсутній навіть паспорт міської цільової програми (Цільова програма «Питна вода міста Києва на 2011 – 2020 роки», Програма використання та охорони земель міста Києва на 2011 – 2015 роки), обов'язковість якого передбачена статтею 20 Бюджетного кодексу України. Особливістю таких і всіх інших цільових програм, розроблених з порушеннями, є їх яскраво виражений програмно-витратний характер, не зорієнтованість на досягнення результатів, що зумовлює системні загрози неефективного використання бюджетних ресурсів.

За даними аналізу структури таких цільових програм, у жодній із них не виявлено результативних показників, розроблених і структурованих за групами відповідно до нормативно-правових вимог до підготовки цільових програм. Цей системний функціональний недолік наявний у всіх 6-ти програмах: Програмі використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки, Регіональній програмі модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання м. Києва на 2011-2015 роки (обсяги фінансування: 6,7 млрд. грн.), Цільовій програмі «Питна вода міста Києва на 2011- 2020 роки» (обсяги фінансування: 685,1 млн. грн.), Програмі поводження з побутовими відходами у м. Києві на 2010-2015 роки (обсяги фінансування: 3,96 млрд. грн.), Міській цільовій програмі розвитку туризму в м. Києві до 2015 року (обсяги фінансування: майже 2,5 млрд. грн.), Програмі розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року (обсяги фінансування: 690,6 млн. грн., залучених від інвесторів і суб'єктів господарювання).

Усі ці міські цільові програми, які діють до сьогодні, було розроблено з допущенням системних і грубих порушень статті 20 Бюджетного кодексу та Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. Щодікаво, проекти таких програм проходили обов'язкову експертизу в департаментах КМДА з питань економіки та інвестицій і з питань фінансів, погоджувалися у постійних комісіях Київради з питань бюджету і соціально-економічного розвитку. Але такі процедури виявилися формальними, адже всі ці цільові програми було погоджено і затверджено, не зважаючи на їх очевидну структурну неправомірність, функціональну невідповідність і їх суттєві внутрішні дефекти, які породжують системні загрози і ризики непрозорого і неефективного використання бюджетно-фінансових ресурсів. **Натомість, суб'єкт розробки засвідчив, що зазначені програми розроблялись відповідно до вимог профільних міністерств та погоджувались з ними.**

Враховуючи господарський характер таких цільових програм, відсутність у їхній конструкції чітких і прозорих результативних показників, і насамперед показників ефективності, виводить усі ці програми із зони досяжності внутрішнього і зовнішнього контролю їх виконання, унеможливорює реальну і об'єктивну оцінку їх ефективності. Міські цільові програми з такими системними функціональними дефектами, сконструйовані за схемою «чорної скрині», перетворюються на унікальні інструменти збагачення і паразитування на бюджетних ресурсах для владних структур та пов'язаних з ними рентоорієнтованих лобістських бізнес-груп.

**Основні види і форми порушень та пов'язаних з ними функціональних недоліків у цільових програмах, затверджених впродовж 2010-2014 років.** У процесі проведення незалежної експертизи 39-ти цільових програм, затверджених Київрадою впродовж 2010-2014 рр., виявлено такі основні види і форми порушень процедури підготовки Програм, встановленої статтею 20 Бюджетного кодексу та Порядком розроблення МЦП у місті Києві:

**1. Відсутність паспорта цільової програми, порушення порядку розроблення результативних показників та недотримання форми таблиці виконання програми, що призводить до розриву завдань, заходів, результатів і запланованих показників (індикаторів) їх досягнення.** Передбачений бюджетним законодавством обов'язковий паспорт цільової програми відсутній також у Міській програмі створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві, окрім двох згаданих вище програм (Цільова програма «Питна вода міста Києва на 2011 – 2020 роки», Програма використання та охорони земель міста Києва на 2011 – 2015 роки). При цьому, обов'язкова для застосування форма паспорта цільової програми, встановлена Додатком 1 до діючого Порядку розроблення цільових програм у місті Києві.

Більш як 38% досліджених міських цільових програм, затверджених впродовж 2010-2014 років (15 із 39-ти програм), були розроблені з порушеннями обов'язковості та порядку визначення і

групування результативних показників. У таких програмах результативні показники або взагалі відсутні, або визначені вибірково-формально, що знижує їх функціональні можливості як базового інструменту оцінки ефективності та спрямування програми і пов'язаних з нею ресурсів на досягнення цілей і результатів.

Взагалі не виявлено результативних показників у будь-якій формі у 8-ми цільових програмах, таких як: Міська програма створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві, Міська цільова програма інформатизації міста Києва на 2013-2015 роки (обсяги фінансування: 195,8 млн. грн.), Міська цільова програма створення та впровадження Містобудівного кадастру міста Києва на 2013-2015 (обсяги фінансування: 77,4 млн. грн.), Міська цільова програма «Здоров'я киян» на 2012-2016 роки (обсяги фінансування: понад 7,5 млрд. грн.), Програма зайнятості населення м. Києва на період до 2017 року, Міська цільова програма сприяння в забезпеченні діяльності судів загальної юрисдикції та інших судових органів у місті Києві на 2011-2015 роки, Програма розвитку соціального житла у місті Києві на 2010-2015 роки (обсяги фінансування: 312 млн. грн.), Міська цільова програма «Київ: державно-церковні відносини на 2012-2015 роки» (обсяги фінансування: 4,75 млн. грн.), Міська цільова комплексна програма профілактики та протидії злочинності в м. Києві «Безпечна столиця» на 2012-2015 роки (обсяги фінансування: 355,6 млн. грн.).

Загалом на фінансування таких функціонально дефективних і структурно неправомірних програм, позбавлених конкретних результатів та індикаторів оцінки ефективності, заплановано виділити, за даними паспортів таких програм, майже мільярд або понад 953 млн. грн.

Найбільш фінансово витратна цільова програма – Міська цільова програма «Здоров'я киян» на 2012-2016 роки (із запланованими витратами у 7.5 млрд. грн.) розроблена з порушеннями статті 20 Бюджетного кодексу та вимог Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. У тексті цієї програми слова «результативні показники» навіть не згадуються. Лише 2,6% запланованих очікуваних результатів цієї програми (6 із більш як 220-ти запланованих результатів) мають кількісне вираження і піддаються вимірюванню та контролю ефективності. Всі інші очікувані результати є невимірюваними і не придатними для оцінки і контролю їх досягнення і виконання. До того ж, ініціатор, замовник, розробник та відповідний виконавець цієї програми в одній особі (підрозділ КМДА з питань охорони здоров'я) ще й сам себе контролює і оцінює, що в умовах настільки низького ступеню функціональної спроможності цієї програми створює суттєві загрози ефективності її виконання.

У двох цільових програмах (Міська цільова програма інформатизації міста Києва на 2013-2015 роки, Міська цільова програма створення та впровадження Містобудівного кадастру міста Києва на 2013-2015) передбачено створення цілої низки різноманітних програмних ІТ-продуктів (обладнання, устаткування, інформаційно-комунікативних мереж і баз даних). Але в цих програмах передбачено лише показники витрат і відсутні всі інші групи результативних показників – показники продукту, ефективності, якості. Такі ключові функціональні недоліки, закладені в конструкції цих програм, на які передбачено фінансування у розмірі 273,2 млн грн, фактично унеможливають реальний контроль і оцінку ефективності її виконання.

Досить поширеними є неузгодження форми основної організаційно-ресурсної таблиці виконання програми, затвердженої Додатком 2 до Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. Це призводить до функціонального розриву запланованих заходів, фінансових ресурсів і очікуваних результатів та пов'язаних ними результативних показників (індикаторів досягнення кожного із запланованих результатів), що також знижує рівень функціональності програми та підконтрольності й підзвітності її виконання і оцінки її ефективності. Зокрема, такі неузгодження виявлено у Програмі зайнятості населення м. Києва на період до 2017(Програма розроблялась відповідно до вимог профільного міністерства), Програмі розвитку соціального житла у місті Києві на 2010-2015 роки (у цих програмах також відсутні будь-які результативні показники, необхідні для оцінки ефективності їх виконання).

**2. Порушення вимог щодо розроблення результативних показників та їх розділення на різні функціональні групи (витрат, продукту, ефективності, якості).** Практично у всіх випадках порушень процедур розроблення цільових програм та зумовлених ними недоліків і дефектів їх функціональної конструкції такі порушення в тій чи іншій мірі стосуються відповідності вибору, чіткості і повноти визначення та структурування за групами основного цільового механізму програми – результативних показників, на основі яких проводиться аналіз процесів її виконання, оцінюється її ефективність на всіх етапах реалізації та цільових характер використання коштів.

Зокрема, взагалі не виокремлено у структурі програми і не розділено за відповідними групами результативні показники у таких цільових програмах, як: Міська цільова програма правової освіти населення міста Києва на 2012 - 2016 роки (заплановані обсяги фінансування: понад 1,4 млрд. грн.), Програма інформування громадськості та розміщення соціальної реклами з питань оподаткування та діяльності органів Державної податкової служби у м. Києві на 2012 - 2014 роки (заплановані обсяги фінансування: 9 млн грн), Програма будівництва (придбання) доступного житла у м. Києві на 2010-2017 роки (заплановані обсяги фінансування: 13,8 млрд грн), Міська цільова програма зовнішнього освітлення міста Києва «Яскраве місто» до 2014 (заплановані обсяги фінансування: 387,7 млн грн), Міська цільова комплексна програма профілактики та протидії злочинності в м. Києві «Безпечна столиця» на 2012 - 2015 роки (заплановані обсяги фінансування: 355,6 млн грн) та у низці інших затверджених, виконуваних і діючих досі цільових програм. Наприклад, у Міській цільовій комплексній програмі профілактики та протидії злочинності в м. Києві «Безпечна столиця» на 2012-2015 роки практично взагалі відсутні результативні показники, а показники ефективності наводяться вибірково лише стосовно одного заходу 6.4 і в загально описовій формі, без наведення їхніх кількісних значень з розбивкою по роках згідно встановленої процедури, передбаченої на нормативно-правовому рівні. У цій програмі заплановано понад 70 очікуваних результатів, усі з яких є або якісно вираженими, або описовими і не вимірюваними. Кількісні значення очікуваних результатів не наводяться навіть у тих випадках, коли очікувані результати виконання заходів програми базуються на кількісних характеристиках

**3. Фрагментарність і вибірковість передбачених результативних показників та їх недостатність для комплексної і об'єктивної оцінки ефективності виконання програми і використання бюджетних коштів.** Таку практику можна вважати підвидом викладеного вище порушення встановленої процедури розроблення цільових програм. У таких випадках розробники цільових програм застосовуються різні бюрократичні прийоми уникнення від підконтрольності і підзвітності процедур майбутнього виконання цільової програми і використання бюджетних коштів.

**4. Абстрактно-загальноописовий характер і невимірюваність запланованих очікуваних результатів.** Розробники цільових програм намагаються уникнути конкретизації запланованих результатів і не наводять кількісних значень очікуваних результатів навіть у тих випадках, коли такі результати базуються на кількісних характеристиках і значеннях. Цей недолік є одним з найбільш поширених і характерний для цілої низки затверджених впродовж 2010-2014 років цільових програм, конструкцію і функціональну структуру яких було проаналізовано в ході незалежної експертизи.

**5. Маніпулювання загально статистичними даними при плануванні результатів і показників та складність оцінки впливу і ефективності дії програми, пов'язана з невизначеністю конкретних проблем, завдань та із загальними очікуваними результатами програми.** При розробленні програм та плануванні їхніх очікуваних результатів і результативних показників використовується загальностатистична інформація про існуючий стан у певній галузі (секторі) і на такій інформаційно-аналітичній базі визначаються надто широкі категорії запланованих результатів і показників, які виходять за межі самої програмної діяльності та ускладнюють оцінку ефективності програми і її вплив на зміну показників, заснованих на статистичних даних. Таким чином програми «конструюються» так, що неможливо чітко відстежити їхню дію та пов'язані з ними впливи, які поширюються відразу на різні проблемні питання і завдання. У результаті такої «множинності цілей», важко і неможливо оцінити реальну ефективність дії програми, адже загальностатистичні показники можуть змінюватися внаслідок інших соціально-економічних факторів, не пов'язаних з дією Програми. Зокрема, такі функціональні недоліки простежуються у Київській міській цільовій програмі сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2013-2014 роки, Програмі зайнятості населення м. Києва на період до 2017 року, Міській цільовій програмі підтримки сім'ї та молоді на 2012-2016 роки та в інших цільових програмах. Наприклад, Програма зайнятості населення м. Києва на період до 2017 року, які і інші подібні цільові програми, перевантажена загально статистичними даними у сфері зайнятості населення, на основі яких збудовано її очікувані результати. Внаслідок цього під час аналізу ефективності виконання цієї програми важко оцінити, в результаті чого відбулися зміни показників зайнятості і безробіття – внаслідок виконання цієї цільової програми чи впливу не пов'язаних з нею зовнішніх соціально-економічних факторів. Такий же структурний недолік характерний і для низки інших міських цільових програм і є одним з найбільш поширених.

**б. Підміна результативних показників виконання програми (які згідно нормативно-правових вимог, повинні комплексно і всебічно відображати хід виконання програми) загальними очікуваними результатами, часто функціонально відокремленими від структури програми.** У випадках таких порушень встановленого порядку програмування розробники цільових програм на заміну результативних показників продукту, ефективності і якості просто формулюють загальні якісно або кількісно виражені очікувані результати, у багатьох випадках відокремлені від функціональної структури самої програми. Таким чином, розробники ухиляються від свого обов'язку визначати не лише якісні, а й кількісні показники, знижуючи таким чином ступінь прозорості та підзвітності процесів виконання програми і використання ресурсів на реалізацію окремих заходів. Зокрема, такі функціональні недоліки чітко простежуються у таких цільових програмах, як: Міська цільова програма оздоровлення та відпочинку дітей міста Києва на період до 2018 року, Міська цільова програма зовнішнього освітлення міста Києва «Яскраве місто» до 2014 та інших цільових програмах.

Цей же вид порушення встановлених процедур і функціональний недолік характерний і для Міської цільової програми правової освіти населення міста Києва на 2012-2016 роки із запланованими витратами на її виконання у розмірі понад 1,4 млрд грн бюджетних коштів. Ця програма може служити показовим прикладом практики таких порушень, в результаті яких деформується структура програм і знижується їх функціональність. У цій програмі заплановано 16 очікуваних результатів, всі з яких є кількісно вираженими і не вимірюваними, 9 результативних показників цієї програми сформульовано лише у загально описовому, якісно-абстрактному значенні, які не можуть вважатися індикативними показниками і практично застосовуватися для аналізу і оцінки виконання програми і ефективності використання бюджетних ресурсів.

Замість чітких, згрупованих і вимірюваних результативних показників, які мають комплексно і всебічно відображати процеси виконання програми і досягнення результатів, у цій програмі наводяться лише розбиті по роках кількісні показники виконання програми, які насправді є показниками продукту. У спеціально розділі «Показники оцінки ефективності виконання Програми» самі показники ефективності (як окрема група результативних показників) відсутня. Оцінку ефективності цієї програми її розробниками передбачено здійснювали лише на основі загальних кількісних показників продуктів, що є практично нездійсненним з огляду на нематеріальний характер запланованих результатів і продуктів цієї програми.

У програмі заплановано 8 якісних показників її виконання, всіх з яких знову ж таки мають загально описове, абстрактне значення. Тоді як самі показники якості (як окрема група результативних показників) у цій програмі відсутні. Такі порушення і функціональні недоліки було допущено не зважаючи на те, що показники ефективності і показники якості мають вирішальне значення для оцінки цільових програм з важкоосязними результатами і нематеріальними продуктами бюджетно-програмної діяльності. Такі системні порушення встановленої процедури і недоліки функціональних конструкцій і структур цільових програм зі значними витратами на їх виконання створюють суттєві загрози їх підзвітності і ефективного виконання та цільового використання бюджетних коштів.

Викладені основні види порушень встановленої процедури і зумовлені ними форми функціональних недоліків цільових програм у тій чи іншій мірі, залежно від їх масштабів, знижують функціональність і потенційну економічну ефективність таких програм та їх придатність до внутрішньовідомчої і незалежної зовнішньої оцінки ефективності їх виконання.



**Показники та індикатори  
оцінки функціональної відповідності та спроможності  
підготовлених проектів та діючих МЦП**

**ПСВ (показник структурної відкритості)**

***індикатори ПСВ:***

1. *паспорт програми* (відкритість учасників і ресурсних потреб)
2. *прозорість витрат* (прозоре планування і чітке обґрунтування обсягів фінансування)
3. *інституційна відкритість* (участь неурядових організацій у підготовці та виконанні програми)
4. *інформаційна відкритість* (наявність і доступність інформації, необхідної для зовнішньої оцінки виконання результативних показників і досягнення запланованих результатів)

**ПФС (показник функціональної спроможності)**

***індикатори ПФС:***

1. *функціональна збалансованість* (відсутність конфлікту функцій з ініціювання, замовлення, розроблення і виконання програми)
2. *правомірність конструкції* (дотримання встановленого порядку розроблення цільових програм)
3. *правомірність планування результатів* (застосування програмно-цільового методу, дотримання встановленого порядку визначення результативних показників за різними функціональними групами)
4. *механізм досягнення результатів* (взаємопов'язаність завдань, заходів, витрат і очікуваних результатів)
5. *дієвість конструкції* (відсутність суттєвих структурних недоліків, що можуть вплинути на ефективність)

**ППЕЕ (показник потенційної економічної ефективності)**

***індикатори ППЕЕ:***

1. *індикатори ефективності* (чіткий розподіл результативних показників за функціональними групами: показники витрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості)
2. *механізм забезпечення ефективності* (повнота, комплексність і всебічність результативних показників)
3. *інструменти оцінки ефективності* (достатність показників ефективності та якості для оцінки стану досягнення всіх запланованих результатів і задоволення потреб бенефіціарів)
4. *послідовність позитивних ефектів* (диференціація і розбивка результативних показників за різними періодами (роками) з визначенням проміжних значень)
5. *націленість на наявні потреби* (чіткі показники якості, адекватні до наявних потреб)
6. *можливості оцінки ефективності* (доступність інформації про хід і результати виконання показників результативності, можливості зовнішньої незалежної оцінки ефективності виконання програми)

**ІПС (інтегрований (загальний) показник спроможності)**

Розраховується як сумарна кількість наявних індикаторів, виражена в загальній бальній оцінці цільової програми. Оскільки оцінка включає 15 індикаторів за трьома показниками, інтегрований показник функціональної спроможності та потенційної ефективності цільової програми складає величину від «0» до «15».

**МЦП**  
**з найвищим ступенем ризиків функціональності та ефективності**

У процесі оцінки функціональної відповідності та потенційної економічної спроможності 39-ти міських цільових програм, в колонках оцінки 6-7 (що характеризують відповідність структури програми встановленим нормативно-правовим вимогам до підготовки) червоним маркуванням позначено випадки і факти найбільш грубих і системних порушень процедур розроблення цільових програм, встановлених статтею 20 Бюджетного кодексу (визначає обов'язковість застосування програмно-цільового методу при підготовці програм державного і місцевих бюджетів (особливими складовими якого є паспорт і результативні показники цільової програми) та Порядком розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженим рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589).

Сірим маркуванням позначаються індикатори показника потенційної економічної ефективності та інших показників у цільових програмах, в яких виявлено недоліки їхніх конструкцій, що ускладнюють або унеможливають оцінку їх ефективності та визначення їх позитивних впливів.

Цільові програми з низьким ступенем функціональної відповідності та спроможності (інтегрованим показником спроможності), які були розроблені із суттєвими порушеннями встановлених процедур і водночас передбачають значні обсяги фінансових витрат на їх виконання, виділено в окрему групу цільових програм з найвищими ризиками. Такі найбільш ризикові у функціональному відношенні програми позначаються яскраво червоним маркуванням у колонці зі значеннями інтегрованих показників спроможності.

Виконання таких програм з огляду на існуючі ризики і низьку ступінь їх функціональної спроможності має супроводжуватися особливим внутрішнім і зовнішнім моніторингом та оцінкою (аудитом) ефективності їх виконання та цільового використання бюджетних коштів.

За результатами оцінки функціональної відповідності та спроможності до групи найвищих ризиків увійшли наступні цільові програми.

<b>ДІЮЧІ ЦІЛЬОВІ БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ М. КИЄВА<sup>52</sup></b> <b>з найвищими ризиками функціональності</b> <b>та загрозами потенційної економічної неефективності</b>		
<i>Програма</i>	<i>Інтегрований показник функціональної спроможності та потенційної ефективності (величина від «0» до «15»)</i>	<i>Заплановані обсяги фінансування, тис. грн.</i>
1. Цільова програма «Питна вода міста Києва на 2011 - 2020 роки» (рішення Київради від 4.11.2010 р. №220/5032)	<b>1</b>	685190
2. Програма використання та охорони земель міста Києва на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 17.02.2011 року №32/5419)	<b>1</b>	
3. Міська програма створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві (рішення Київради від 13.11.2013 р. №518/10006)	<b>1</b>	

<sup>52</sup> Усі 17 цільових програм, які за результатами індикативної оцінки отримали найнижчі показники функціональності та потенційної ефективності, увійшовши до групи найвищих програмно-бюджетних ризиків, включено до затвердженого Київрадою Переліку міських цільових програм, які планується виконувати у 2015 році з використанням коштів бюджету міста Києва. Вони містяться в Переліку 2 до Програми економічного і соціального розвитку м. Києва на 2015 рік, затвердженої рішенням Київради від 28.01.2015 року №59/924 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/9769F24B5BC18261C2257DDD006DEFFC?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/9769F24B5BC18261C2257DDD006DEFFC?OpenDocument)

4. Програма розвитку соціального житла у місті Києві на 2010 - 2015 роки (рішення Київради від 15.07.2010 р. №1274/4712)	1	312070
5. Програма розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року (рішення Київради від 22.05.2013 р. №326/9383)	2	690605,0
6. Міська цільова програма розвитку туризму в м. Києві до 2015 року (рішення Київради від 01.11.2012 р. №221/8505)	2	2472358,0
7. Міська цільова програма створення та впровадження Містобудівного кадастру міста Києва на 2013 - 2015 роки (рішення Київради від 20.09.2012 р. №70/8354)	2	77430
8. Міська цільова комплексна програма профілактики та протидії злочинності в м. Києві «Безпечна столиця» на 2012 - 2015 роки (рішення Київради від 26.01.2012 р. №16/73530)	2	355631,20
9. Міська цільова програма «Здоров'я киян» на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 15.03.2012 р. №208/7545)	2	7524247,4
10. Міська цільова програма «Київ: державно-церковні відносини на 2012 - 2015 роки» (рішення Київради від 24.05.2012 року №578/7915)	2	4759,3
11. Програма будівництва (придбання) доступного житла у м. Києві на 2010 - 2017 роки (рішення Київради від 16.09.2010 р. №30/4842)	2	13840200
12. Міська цільова програма сприяння в забезпеченні діяльності судів загальної юрисдикції та інших судових органів у місті Києві на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 25.05.2011 р. №199/5586)	2	
13. Регіональна програма модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання м. Києва на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 29.12.2011 р. №1007/7243)	3	6789350
14. Програма поводження з побутовими відходами у м. Києві на 2010 - 2015 роки (рішення Київради від 08.07.2010 р. №996/4434)	3	3962157,1
15. Міська цільова програма інформатизації міста Києва на 2013 - 2015 роки (рішення Київради від 23.10.2013 р. №237/9725)	3	195888,0
16. Програма зайнятості населення м. Києва на період до 2017 роки (рішення Київради від 2.10.2013 р. №27/9615)	3	
17. Міська цільова програма правової освіти населення міста Києва на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 29.12.2011 р. №1005/7241)	4	1425000

**Таблиця оцінки  
функціональної відповідності та спроможності  
діючих МЦП, затверджених впродовж 2010-2014 років**

Назва програми	Терміни виконання	Оцінка функціональної відповідності та спроможності програми															Обсяги запланованих бюджетних та інших витрат на виконання, тис. грн.	
		ПОКАЗНИК СТРУКТУРНОЇ ВІДКРИТОСТІ				ПОКАЗНИК ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ					ПОКАЗНИК ПОТЕНЦІЙНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ					І П С		
		паспорт програми	прозорість витрат	інституційна відкритість	інформаційна відкритість	функціональна збалансованість	правомірність конструкції	правомірність планування результатів	механізм досягнення результатів	дієвість конструкції	індикатори ефективності	механізм забезпечення ефективності	інструменти оцінки ефективності	послідовність позитивних ефектів	націленість на наявні потреби			можливості оцінки ефективності
1. Миська цільова програма оздоровлення та відпочинку дітей міста Києва на період до 2018 року (рішення Київради від 03.07.2014 р. №21/21)	2014-2018	+	+	-	-	-	-	- <sup>53</sup>	+	-	-	-	-	-	+	-	4	201,171
2. Київська міська цільова програма сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2013 - 2014 роки (рішення Київради від 22.05.2013 р.	2013-2014	+	+	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	+	-	7	3 967,061

<sup>53</sup> У міській цільовій програмі оздоровлення та відпочинку дітей міста Києва на період до 2018 року не визначено згідно встановлених вимог результативних показників, які підмінюються лише якісно і кількісно вираженими очікуваними результатами (50% очікуваних результатів мають кількісні значення), що не відповідає нормативно-правовим вимогам та ускладнює оцінку ефективності виконання програми, яка має здійснюватися саме на підставі і з використанням всебічних і комплексних результативних показників

<sup>54</sup> У Київській міській цільовій програмі сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2013 - 2014 роки при її розробленні та визначенні кількісних очікуваних результатів використовувалася переважно загально статистична інформація, а більшість запланованих результативних показників стосується зростання кількості різних показників, відображених у офіційній статистиці. Таким чином інформаційна і функціональна конструкція цієї програми не дає змоги оцінити ефективність виконання цієї програми, адже заплановане в програмі зростання цілої низки кількісних показників, що характеризують стан розвитку МСП у м.Києві, може відбуватися через зовнішні ринкові соціально-економічні фактори, не пов'язані з цією програмою. Такий же структурний недолік характерний і для низки інших міських цільових програм і є одним з найбільш поширених

<i>№324/9381)</i>																			
3. Міська програма створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві (рішення Київради від 1311.2013 р. №518/10006)	2013-2016	-	-	-	-	-	-	55	-	-	-	-	-	-	-	+	-	1	-
4. Міська цільова програма інформатизації міста Києва на 2013 - 2015 роки (рішення Київради від 23.10.2013 р. №237/9725)	2013-2015	+	-	-	+	-	-	56	-	-	-	-	-	-	-	+	-	3	195 888,0
5. Міська цільова програма місцевих стимулів для медичних працівників міста Києва на 2013 - 2016 роки (рішення Київради від 13.11.2013 р. №446/9934)	2013-2016	+	+	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	-	+	-	57	7	1 759 566,0
6. Міська цільова Програма забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на 2013 - 2015 роки (рішення Київради від 17.04.2013 р. №146/9203)	2013-2015	+	-	-	-	-	-	-	58	-	-	-	+	-	+	+	-	4	143 021,0
7. Програма зайнятості населення м.Києва на період до 2017 року (рішення Київради від	2014-2017	+	-	+	-	-	-	59	-	-	-	-	-	-	-	+	60	3	

<sup>55</sup> Міська програма створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві розроблена з порушеннями статті 20 Бюджетного кодексу і положень Порядку розроблення , затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві. У програмі відсутні паспорт та результативні показники, а таблиця виконання програми побудована з порушенням форми, встановленої Додатком 2 до згаданого Порядку.

<sup>56</sup> Міська цільова програма інформатизації міста Києва на 2013 - 2015 роки розроблена з порушенням встановлених процедурних вимог. Не зважаючи на те, що цією бюджетною програмою передбачено створення цілої низки інформаційно-комунікативних ІТ-продуктів (обладнання, устаткування тощо), у ній взагалі відсутні результативні показники. Як і в інших подібних «функціонально-ризикових» програмах, у ній визначено лише одну з чотирьох груп результативних показників (показники витрат), що суттєво ускладнює можливості та процес оцінки ефективності цієї програми

<sup>57</sup> З конструкції міської цільової програми місцевих стимулів для медичних працівників міста Києва на 2013 - 2016 роки не зовсім чітко зрозуміло яким чином вона вплине на якість медичних послуг і наскільки виправданими будуть бюджетні витрати. У програмі також не передбачено механізми відстеження і оцінки якості медичних послуг цільових закладів з охорони здоров'я та не визначено заходи з оцінки задоволеності потреб киян, які відвідують медичні заклади. Спеціальною статистичною інформацією, необхідною для відстеження і оцінки виконання заходів цієї програми, володіють і розпоряджаються самі особи-виконавці цієї бюджетної програми, що обмежує інформаційні можливості незалежного і об'єктивного контролю її ефективності. У програмі також не визначено адекватних до наявних потреб показників якості її виконання, оскільки передбачений показник зростання питомої ваги звернень населення до лікарів з метою профілактичних оглядів не чітко відображає якісні характеристики продуктів програми і може змінюватися внаслідок інших факторів, не пов'язаних з цією бюджетною програмою

<sup>58</sup> У міській цільовій Програмі забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на 2013 - 2015 роки результативні показники всупереч вимогам чинного Порядку розроблення цільових програм не розділено на різні групи (показники витрат, продукту, ефективності і якості), що ускладнює процес оцінки ефективності виконання цієї програми

<sup>59</sup> Програма зайнятості населення м. Києва на період до 2017 року розроблена з допущенням грубих порушень встановленої процедури та вимог Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. Так, у цій бюджетній програмі взагалі відсутні будь-які результативні показники її виконання, а таблиця напрямів діяльності та заходів складена з порушенням форми, встановленою Додатком 2 (без зазначення очікуваних результатів запланованих заходів), що підриває дієвість конструкції цієї бюджетної програми і унеможливує оцінку ефективності її виконання

<sup>60</sup> Програма зайнятості населення м. Києва на період до 2017 року, як і інші подібні бюджетні програми, перевантажена загально статистичними даними у сфері зайнятості населення, на основі яких будуються її очікувані результати. Внаслідок цього важко оцінити, в результаті чого відбулися зміни показників зайнятості і безробіття – внаслідок виконання цієї бюджетної програми чи впливу не пов'язаних з нею зовнішніх соціально-економічних факторів

**Зазначена програма розроблялась відповідно до вимог профільного міністерства.**

2.10.2013 р. №27/9615)																		
3.	Програма розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року (рішення Київради від 22.05.2013 р. №326/9383)	2013-2015	+	-	-	-	-	- <sup>61</sup>	-	-	-	-	-	-	+	-	2	690 605,0 (кошти інвесторів і суб'єктів господарювання)
9.	Київська міська програма контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 5.04.2012 р. №382/7719)	2012-2016	+	+	+	-	+ <sup>62</sup>	+	+	+	-	+	+	+	+	- <sup>63</sup>	12	117 178,808
10.	Програма інформування громадськості та розміщення соціальної реклами з питань оподаткування та діяльності органів Державної податкової служби у м. Києві на 2012 - 2014 роки (рішення Київради від 26.04.2012 року №467/7804)	2012-2014	+	-	-	-	-	-	- <sup>64</sup>	-	-	-	-	-	-	+	2	9 000,0
11.	Міська цільова програма підтримки сім'ї та молоді на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 20.09.2012 р. №5/8289)	2012-2016	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	- <sup>65</sup>	+	+	-	12	362,719

<sup>61</sup> Програма розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року, на заплановано залучити близько 700 млн. грн.. коштів інвесторів і суб'єктів господарювання, розроблена з грубими порушеннями встановленої процедури і вимог Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. Так, у програмі сформульовано лише кількісно і якісно виражені очікувані, а результативні показники (розподілені на 4-ма функціональними групами (витрати, продукти, ефективність, якість) взагалі відсутні, що фактично унеможлиблює контроль, відстеження і оцінку ефективності виконання цієї програми і створює системно-інституційні ризики цільового використання коштів. До того ж, не зважаючи на те, що програма виконується за рахунок коштів інвесторів і суб'єктів господарювання, до складу співвиконавців цієї програми не включено жодної організації, що представляла б інтереси інвесторів і підприємців та здійснювала незалежний контроль і оцінку ефективності виконання цієї програми

<sup>62</sup> Київська міська програма контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2012 - 2016 роки є підтвердженням того, що функціональна збалансованість (відсутність конфлікту функцій з ініціювання, замовлення, розроблення та виконання цільових програм) позитивно впливає на якість підготовки і ступінь функціональної спроможності таких програм

<sup>63</sup> Не зважаючи на досить якісно підготовлений програмно-цільовий механізм цієї програми, оцінка ефективності її виконання, як і інших програм, ускладнюється проблемою інформаційної асиметрії: спеціальною статистичною та іншою інформацією, необхідною для оцінки ходу і результатів виконання певної програми майже монополюють і розпоряджаються самі ж відповідальні виконавці і розпорядники коштів таких програм, на яких, за діючим Порядком, покладаються ще й функції контролю ефективності виконання програми та цільового використання бюджетних коштів

<sup>64</sup> Програма інформування громадськості та розміщення соціальної реклами з питань оподаткування та діяльності органів Державної податкової служби у м. Києві на 2012 - 2014 роки підготовлена з порушенням вимог чинного Порядку розроблення цільових бюджетних програм у місті Києві. У цій програмі результативні показники не розподілено за різними групами, що знижує рівень функціональності конструкції цієї програми. Відсутність показників ефективності унеможлиблює контроль і оцінку ефективності виконання бюджетної програми і цільового використання бюджетних коштів

<sup>65</sup> Не зважаючи на якісно розроблений програмно-цільовий механізм Міської цільової програми підтримки сім'ї та молоді на 2012 - 2016 роки, показники якості у ній визначаються не зовсім чітко і адекватно до потреб, а переважна більшість запланованих значень показників якості практично не змінюються за весь період виконання програми. З цього можна зробити припущення, що вплив цієї програми більше спрямований на фінансово-бюджетну підтримку функціонального стану міських соціальних служб і установ у сфері сім'ї та молоді, які виступали співрозробниками цієї програми. До того ж, у програмі не визначено конкретних механізмів участі профільних громадських об'єднань у виконанні заходів цієї бюджетної програми та здійсненні незалежного моніторингу і оцінки ефективності її реалізації



12. Міська цільова програма створення та впровадження Містобудівного кадастру міста Києва на 2013 - 2015 роки (рішення Київради від 20.09.2012 р. №70/8354)	2013-2015	+	-	-	-	-	-	<sup>66</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	2	77 430
13. Міська цільова комплексна програма профілактики та протидії злочинності в м. Києві «Безпечна столиця» на 2012 - 2015 роки (рішення Київради від 26.01.2012 р. №16/73530)	2012-2015	+	-	-	-	-	-	<sup>67</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	2	355 631,20
14. Міська цільова програма «Здоров'я киян» на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 15.03.2012 р. №208/7545)	2012-2016	+	-	-	-	-	-	-	<sup>68</sup>	-	-	-	-	-	-	+	-	2	7 524 247,4
15. Міська цільова програма зовнішнього освітлення міста Києва «Яскраве місто» до 2014 року (рішення Київради від 5.04.2012 року №385/7722)	2011-2014	+	-	-	+	+	-	-	<sup>69</sup>	-	+	-	-	-	-	+	+	6	387 705,6
16. Міська цільова програма «Київ: державно-церковні відносини на 2012 - 2015 роки» (рішення Київради від 24.05.2012 року №578/7915)	2012-2015	+	-	-	-	-	-	<sup>70</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	2	4 759,3
17. Міська цільова програма «Київ етнічний»																			

<sup>66</sup> Міська цільова програма створення та впровадження Містобудівного кадастру міста Києва на 2013 – 2015 розроблена з грубими порушеннями статті 20 Бюджетного кодексу та вимог Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. У цій програмі заплановано створення цілої низки інформаційних ІТ-продуктів (обладнання, устаткування, інформаційно-комунікативних мереж і баз даних), але, при цьому у програмі взагалі відсутні результативні показники, що фактично унеможлиблює контроль і оцінку ефективності її виконання та цільового використання бюджетних коштів

<sup>67</sup> Міська цільова комплексна програма профілактики та протидії злочинності в м. Києві «Безпечна столиця» на 2012 - 2015 роки розроблена з грубими порушеннями статті 20 Бюджетного кодексу та вимог Порядку розроблення цільових бюджетних програм у місті Києві. У програмі взагалі відсутні результативні показники, в одному випадку (захід 6.4) визначаються вибірково лише показники ефективності, але описово і без наведення їхніх кількісних значень з розбивкою по роках згідно встановленої процедури. Бюджетною програмою заплановано понад 70 очікуваних результатів, усі з яких є або якісно вираженими, або описовими і не вимірюваними. Кількісні значення очікуваних результатів не наводяться навіть у тих випадках, коли очікувані результати виконання заходів програми базуються на кількісних характеристиках

<sup>68</sup> Міська цільова програма «Здоров'я киян» на 2012 - 2016 роки розроблена з грубими порушеннями статті 20 Бюджетного кодексу та вимог Порядку розроблення цільових програм у місті Києві. У цій бюджетній програмі, на виконання якої передбачено значні бюджетні кошти – понад 7,5 млрд. грн., взагалі не визначені результативні показники, які в тексті програми навіть не згадуються. Лише 2,6% запланованих очікуваних результатів цієї програми (6 із більш як 220-ти) мають кількісне вираження і піддаються вимірюванню та контролю ефективності. Всі інші очікувані результати є невимірюваними і не придатними для контролю їх досягнення і виконання. До того ж, ініціатор, замовник, розробник і відповідний виконавець програми в одній особі (підрозділ КМДА з питань охорони здоров'я) ще й сам себе контролює і оцінює, що в умовах настільки низького ступеню функціональної спроможності цієї програми створює суттєві загрози ефективності її виконання

<sup>69</sup> У міській цільовій програмі зовнішнього освітлення міста Києва «Яскраве місто» до 2014 року результативні показники підмінюються кількісними показниками і очікуваними результатами, лише 11% яких (1 показник із 9 запланованих) мають кількісне вимірюване значення. Натомість результативні показники окремо в цій програмі не визначаються і не розподіляються за функціональними групами. Однак інформаційна відкритість і можливості оцінки ефективності як індикатори наявні у цій бюджетній програмі, адже існує можливість моніторингу і контролю стану і обсягів виконання заходів і робіт із освітлення міської території за переліком наведених об'єктів і адрес

<sup>70</sup> Міська цільова програма «Київ: державно-церковні відносини на 2012 - 2015 роки» розроблена з порушенням встановленої процедури і вимог Порядку розроблення цільових програм у м. Києві. У програмі заплановано 10 очікуваних результатів, усі з яких мають загально описове якісне значення. Тоді як результативні показники взагалі відсутні

на 2012 - 2015 роки (рішення Київради від 5.04.2012 р. №387/7724)	2012-2015	+	+	-	-	-	+ <sup>71</sup>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	11	4 518,63
18. Міська цільова програма технічного переоснащення, перспективного та соціального розвитку комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 26.01.2012 р. №21/7358)	2012-2016	+	+	-	-	+	+ <sup>72</sup>	+	-	+	+	-	+	+	+	-	10	190 273,9	
19. Міська цільова програма «Нагороди» на 2012 - 2016 роки (рішення Київради від 01.11.2012 р. №226/8510)	2012-2016	+	-	-	-	+	+	+	- <sup>73</sup>	-	+	+	+	+	-	-	8	16 184,007	
20. Міська цільова програма розвитку туризму в м. Києві до 2015 року (рішення Київради від 01.11.2012 р. №221/8505)	2012-2015	+	-	-	-	-	- <sup>74</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	2	2 472 358,0	
21. Регіональна програма підвищення енергоефективності на 2011 - 2015 роки	2011-2015	+	+	-	-	+	+ <sup>75</sup>	+	+	+	+	+	+	+	+	-	12	11 388 017	

<sup>71</sup> Міська цільова програма «Київ етнічний» на 2012 - 2015 роки є одним з кращих прикладів дотримання встановленої процедури розроблення цільових програм і застосування програмно-цільового методу

<sup>72</sup> Міська цільова програма технічного переоснащення, перспективного та соціального розвитку комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» на 2012 - 2016 роки, як і Київська міська програма контролю за утриманням домашніх тварин та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами на 2012 - 2016 роки, демонструють, що на якість підготовки бюджетної програми позитивно впливає участь у її розробленні спеціалізованих установ, підприємств і організацій, які здійснюють відповідну діяльність і надають послуги, пов'язані з використанням програми

<sup>73</sup> Не зважаючи на те, що міська цільова програма «Нагороди» на 2012 - 2016 роки розроблена з дотриманням встановлених процедур, заплановані у ній завдання, результативні показники і заходи є однотипними і спрямовані на короткострокові цілі організаційного та матеріально-технічного забезпечення процесу нагородження киян. Але проблема і мета цієї програми має ширший зміст і пов'язана з відзначенням і вшануванням кращих досягнень киян та пропагуванням високих особистісних і професійних якостей. З огляду на такий функціональний недолік, ця програму важко назвати цільовою, спрямованою на вирішення певної проблеми і досягнення довгострокових цілей. Це швидше програма бюджетних витрат на матеріально-технічне і організаційне забезпечення періодичних заходів з нагородження.

<sup>74</sup> Міська цільова програма розвитку туризму в м. Києві до 2015 року, на яку заплановано витратити майже 2,5 млрд. грн. бюджетного і не бюджетного фінансування, розроблена з допущенням порушень процедурних вимог, встановлених статтею 20 Бюджетного кодексу і Порядком розроблення цільових програм у місті Києві. Не зважаючи на те, що програмою передбачено фінансово витратні заходи з розвитку і розширення туристичної інфраструктури і готельного господарства, будівництва і капітального ремонту готельних комплексів та інших об'єктів, у цій програмі взагалі відсутні виокремлені і структуровані результативні показники її виконання. Замість чітко визначених показників продукту, розбитих по роках, у програмі наводяться у загальній таблиці лише кількісні значення очікуваних результатів, форма відображення яких є нечіткою і не може служити системою прозорих і передбачуваних, всебічних і комплексних індикаторів ефективності виконання запланованих завдань і заходів цієї цільової програми. Відсутність показників ефективності суттєво ускладнює процес оцінки реалізації цієї програми та ефективності використання фінансових ресурсів. 5 із 9 основних очікуваних результатів цієї бюджетної програми є кількісно вираженими, але вони включають лише підсумкові і загально статистичні показники, безпосередньо не пов'язані з дією програми. Адже, наприклад, заплановане програмою збільшення кількості в'їзних туристів і зростання бюджетних надходжень може відбутися і завдяки зовнішнім ринковим та іншим соціально-економічним факторам, не пов'язаних з цією програмою, що суттєво ускладнює і унеможливує оцінку впливу програми та ефективність її виконання.

<sup>75</sup> Регіональна програма підвищення енергоефективності на 2011 - 2015 роки для міста Києва з високоякісним програмно-цільовим механізмом її реалізації є свідченням необхідності залучення до забезпечення розроблення цільових програм профільних наукових установ і організацій, обізнаних з відповідними проблемами, які плануються вирішити. Розробником цієї програми був Київський політехнічний інститут. Але і в цій бюджетній програмі, на які заплановано витратити 11,3 млрд. грн. бюджетних і небюджетних коштів, традиційно, як і в усіх інших програмах, не передбачено механізму незалежного моніторингу і аудиту її виконання та здійснення настільки масштабних робіт і витрат. До складу виконавців цієї бюджетної програми, не зважаючи на її функціональну і фінансову масштабність, включено лише структурні підрозділи КМДА і декілька комерційних структур – ПАТ «Київенерго», ПАТ «Екостандарт», ПАТ «Київгаз», ПАТ



для міста Києва (рішення Київради від 27.10.2011 р. №387/6603)																			
22. Міська цільова програма «Турбота. Назустріч киянам» на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 17.02.2011 р. №19/5406)	2011-2015	+	+	-	-	-	+	+	- <sup>76</sup>	+	+	+	+	+	+	+	-	10	461 529,7
23. Міська цільова програма «Соціальне партнерство» на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 17.02.2011 р. №23/5410)	2011-2015	+	-	+	-	-	+	+	- <sup>77</sup>	+	+	+	+	+	+	+	-	10	81 040,6
24. Програма поліпшення організації підготовки громадян до військової служби, приписки до призовної дільниці, призову на строкову військову службу та військово-патріотичного виховання молоді на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 17.02.2011 р. №16/5403)	2011-2015	+	+	+	+	-	-	- <sup>78</sup>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	12	8,370
25. Про затвердження Програма «Освіта Києва. 2011 - 2015 рр.» (рішення Київради від	2011-2015	+	+	- <sup>79</sup>	-	-	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+	-	9	24 158 300

«АК «Київводоканал». Ці структури здійснюють безпосереднє виконання програмних робіт і не спроможні самі себе неупереджено контролювати та об'єктивно оцінювати ефективність своєї діяльності в рамках виконання цієї Програми.

<sup>76</sup> У міській цільовій програмі «Турбота. Назустріч киянам» на 2011 - 2015 роки кількісно виражені і чіткі результативні показники за різними групами наведено лише у загальній таблиці напрямів діяльності, заходів і очікуваних результатів. Але вони не визначаються окремо з розбивкою по періодах виконання програми (роках), що ускладнює функціональну визначеність організаційно-фінансових процесів досягнення цілей і виконання заходів програми та ускладнює можливості моніторингу ефективності реалізації цієї Програми.

<sup>77</sup> Міська цільова програма «Соціальне партнерство» на 2011 - 2015 роки кількісно виражені і чіткі результативні показники за різними групами наведено лише у загальній таблиці напрямів діяльності, заходів і очікуваних результатів. Але вони не визначаються окремо з розбивкою по періодах виконання програми (роках), що ускладнює функціональну визначеність організаційно-фінансових процесів досягнення цілей і виконання заходів програми та ускладнює можливості моніторингу ефективності реалізації цієї програми. До того ж, одним із завданням цієї програми є забезпечення надання соціальних послуг громадськими організаціями і з цією метою програмою передбачено надання фінансової підтримки окремим неурядовим організаціям на виконання статутних завдань і здійснення соціально спрямованої діяльності. Але, в той же час, програмою не визначено, які саме соціальні послуги надаватимуть ці громадські організації за рахунок їх бюджетної підтримки і які будуть позитивні ефекти і результати надання таких послуг.

<sup>78</sup> У Програмі заплановано різнопланових 20 заходів. Однак на питання військово-патріотичного виховання підготовки молоді до строкової служби передбачено неадекватні витрати – лише 8,3 тис. грн. Очевидно, це пов'язано з тим, що ініціатором, замовником і розробником цієї програми був не структурний підрозділ КМДА, а Київський міський військовий комісаріат. Хоча у програмі й не визначено результативних показників, але навіть заплановані мізерні обсяги бюджетного фінансування розподілені за показниками витрат та заходами

<sup>79</sup> Не зважаючи на соціально значущий і масштабний характер Програми «Освіта Києва. 2011 - 2015 рр.», яка включає 9 тематичних підпрограм у галузі освіти та на яку заплановано фінансування в обсягах 24,15 млрд. грн., учасниками (співвиконавцями) цієї галузевої програми визначено лише міські та районні владні структури, які не надають освітніх послуг. Серед її учасників немає жодної незалежної неурядової організації, яка б представляла б інтереси бенефіціарів цієї бюджетної програми з такими масштабними обсягами завдань, заходів і фінансових витрат. У цій програмі результативні показники виокремлено і визначено в окремій таблиці, але визначені результативні показники не охоплюють усіх запланованих очікуваних результатів цієї програми (всього по 9-ти підпрограмах заплановано понад 150 очікуваних результатів, які мають загально описове, якісне вираження) та не достатньо всебічно і комплексно відображають процеси досягнення результатів з використанням бюджетних коштів. Складність оцінки ефективності цієї програми зумовлюється ще й необхідністю доступу до спеціальної статистичної інформації, якою володіють і розпоряджаються самі ж виконавці і співвиконавці цієї програми. Це обмежує інформаційні можливості проведення незалежного зовнішнього контролю ефективності виконання програми і використання бюджетних коштів. З метою зменшення функціональних ризиків доцільно подібні фінансово витратні макропрограми розділяти на більш локальні і придатні для відстеження і контролю програми, з меншим розгалуженням програмних завдань, дій і витрат, а отже, з вищими функціональними можливостями відстеження і оцінки їх виконання і використання бюджетних коштів



юрисдикції та інших судових органів у місті Києві на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 25.05.2011 р. №199/5586)																		
31. Міська цільова програма «Діти столиці» на 2011 - 2013 роки (рішення Київради від 17.02.2011 р. №20/5407)	2011-2013	+	+	<sup>-85</sup>	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	11	12889,8
32. Міська комплексна програма «Сприяння місцевому самоврядуванню та розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2012 - 2016 рр.» (рішення Київради від 15.12.2011 р. №842/7078)	2012-2016	+	-	<sup>-86</sup>	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	4	73212,900
33. Міська комплексна цільова програма «Київ спортивний: на 2011 - 2015 роки» (рішення Київради від 17.02.2011 р. №7/5394)	2011-2015	+	-	+	-	-	<sup>+87</sup>	+	+	+	+	+	+	+	+	-	11	1214500
34. Регіональна програма модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання м. Києва на 2011 - 2015 роки (рішення Київради від 29.12.2011 р. №1007/7243)	2011-2015	+	-	+	-	-	<sup>-88</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	3	6789350
35. Програма розвитку соціального житла у місті Києві на 2010 - 2015 роки (рішення	2010-2015	<sup>-89</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	1	312070

<sup>85</sup> Міська цільова програма «Діти столиці» на 2011-2013 роки відповідає встановленим вимогам щодо підготовки цільових програм і має чіткий програмно-цільовий механізм її реалізації. Але не зважаючи на особливу соціальну спрямованість цієї бюджетної програми, на складу її учасників (співвиконавців) не включено жодної з профільних неурядових організацій, що здійснюють діяльність і надають соціальні послуги у сфері реалізації програми. Склад її учасників обмежується лише вузьким колом представників міської влади. Відповідальним виконавцем програми є служба у справах дітей КМДА, а учасниками – районні у м. Києві державні адміністрації. Це не сприяє забезпеченню ефективності виконання програми та її узгодженню з наявними потребами.

<sup>86</sup> На виконання міської комплексної програми «Сприяння місцевому самоврядуванню та розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2012 - 2016 рр.» у бюджеті міста Києва на 2015 рік передбачено 9945,60 тис. грн. Не зважаючи на назву і завдання цієї цільової програми, до складу її учасників (співвиконавців) від інститутів громадянського суспільства включено лише органи самоорганізації населення м. Києва та земляцтва АРК та областей України у м. Києві, що суттєво звужує простір дії і впливів цієї програми та її спрямованість на вирішення існуючих проблем. До розроблення програми також не залучалися профільні громадські об'єднання і дорадчі органи, що не сприяло підвищенню дієвості та функціональності конструкції цієї програми та її узгодженню з потребами бенефіціарів. У програмі передбачено заходи з фінансової підтримки органів самоорганізації населення для забезпечення виконання власних повноважень, але, при цьому, не визначено які саме види діяльності будуть здійснюватися цими органами за рахунок бюджетного фінансування. Одним із найбільш чітких індикаторів неузгодженості цієї цільової програми з існуючими проблемами і потребами є цілковита відсутність у цій програмі показників якості, обов'язковості визначення яких встановлена Порядком розроблення цільових програм у місті Києві.

<sup>87</sup> Міська комплексна цільова програма «Київ спортивний: на 2011 - 2015 роки» є одним з кращих і показових прикладів відповідності функціональної структури програми нормативно-правовим вимогам до підготовки програм, які встановлено статтею 20 Бюджетного кодексу та Порядком розроблення цільових програм у м. Києві.

<sup>88</sup> Регіональна програма модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання м. Києва на 2011-2015 роки, на яку заплановано виділити 6,7 млрд грн бюджетного і не бюджетного фінансування, розроблена з порушеннями встановленого Порядку та процедури, визначеної статтею 20 Бюджетного кодексу (передбачає обов'язковості застосування програмно-цільового методу і визначення результативних показників) та Порядком розроблення цільових бюджетних програм у м. Києві, так як **програма розроблялась відповідно до вимог профільних міністерств та погоджувались з ними**. У цій бюджетній програмі не визначено і не наведено результативних показників її виконання. Програма містить десятки різноманітних таблиць і діаграм, але в ній відсутня таблиця завдань, заходів і очікуваних результатів, яка мала б бути складена згідно Додатку 2 до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589. Такі недоліки підривають функціональну спроможність цієї бюджетної програми та унеможливають оцінку її ефективності, а з огляду на значні мільярдне фінансові витрати, створюють ще й суттєві ризики непідзвітності, неефективного і непродуктивного використання фінансових ресурсів.

<sup>89</sup> Програма розвитку соціального житла у місті Києві на 2010 - 2015 роки розроблена з грубими порушеннями процедури підготовки, встановленої статтею 20 Бюджетного кодексу та

Київради від 15.07.2010 р. №1274/4712)																			
36. Програма поводження з побутовими відходами у м. Києві на 2010 - 2015 роки (рішення Київради від 08.07.2010 р. №996/4434)	2010-2015	+	-	+	-	-	- <sup>90</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	3	3962157,1	
37. Цільова програма «Питна вода міста Києва на 2011 - 2020 роки» (рішення Київради від 4.11.2010 р. №220/5032)	2011-2020	-	-	-	-	-	- <sup>91</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	1	685190	
38. Програма будівництва (придбання) доступного житла у м. Києві на 2010 - 2017 (рішення Київради від 16.09.2010 р. №30/4842)	2010-2017	+	-	-	-	-	- <sup>92</sup>	-	-	-	-	-	-	-	+	-	2	13840200	
39. Комплексна програма «Столична культура і мистецтво на 2011 - 2015 роки» (рішення Київради від 23.12.2010 р. №414/5226)	2011-2015	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	14	3293884,6	

Порядком розроблення цільових бюджетних програм у м. Києві. У програмі взагалі відсутні результативні показники, необхідні для аналізу і оцінки ефективності її виконання. Функціональна таблиця реалізації програми не забезпечує взаємозв'язку завдань, заходів, ресурсів, очікуваних результатів і показників, оскільки складена з порушенням форми, затвердженої Додатку 2 до Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київради від 29.10.2009 р. №520/2589.

<sup>90</sup> Програма поводження з побутовими відходами у м. Києві на 2010-2015 роки розроблена з порушеннями процедури підготовки, встановленої статтею 20 Бюджетного кодексу та Порядком розроблення цільових програм у м. Києві. **Зазначена програма розроблялась відповідно до вимог профільних міністерств та погоджувалась з ними.** У програмі не виокремлено і не визначено результативних показників, на основі яких має здійснюватися аналіз і оцінка ефективності виконання цієї бюджетної програми, на фінансування яких передбачено виділити 3,9 млрд грн бюджетних і не бюджетних коштів. У таблиці завдань і заходів не визначено очікуваних результатів їх реалізації, а в розділі VI «Очікувані результати» 11 очікуваних результатів програми визначаються безвідносно і відсторонено від самої функціональної структури програми та її заходів: очікувані результати у цій бюджетній програмі сформульовано лише як позитивні ефекти від застосування певних технологій і обладнання з утилізації і переробки побутових відходів, не пов'язані з конкретними заходами програми. Оскільки ця цільова бюджетна програма має яскраво виражений господарський характер – відсутність показників ефективності унеможливує оцінку ефективності її виконання та використання фінансових ресурсів в ході реалізації програми.

<sup>91</sup> Цільова програма «Питна вода міста Києва на 2011-2020 роки», на фінансування якої заплановано виділити 685,1 млн грн бюджетних і небюджетних коштів, розроблена з порушеннями процедури підготовки програм, встановленої статтею 20 Бюджетного кодексу та Порядком розроблення цільових програм у місті Києві. **Зазначена програма розроблялась відповідно до вимог профільних міністерств та погоджувалась з ними.** У цій програмі відсутній паспорт, а обов'язкові для визначення і розподілу на чотири групи (витрати, продукти, ефективність, якість) результативні показники підмінюються лише кількісно вираженими загальними очікуваними результатами, які не можуть служити прозорими і чіткими індикаторами досягнення цілей програми та ефективного використання фінансових ресурсів. Тобто розроблені згідно з нормативно-правовими вимогами всебічні і комплексні результативні показники практично відсутні у цій програмі, як і в цілій низці інших фінансово витратних програм, які виконуються за бюджетні кошти у сферах поводження з побутовими відходами, покращення якості питної води і водопостачання киян, модернізації комунальної теплоенергетики та системи тепlopостачання, розвитку туризму і готельно-туристичної інфраструктури, розвитку єдиного паркувального простору. Оскільки ця цільова програма має яскраво виражений господарський характер – відсутність показників ефективності (що є характерним системним недоліком усіх згаданих цільових бюджетних програм) унеможливує реальну і об'єктивну оцінку ефективності її виконання та використання фінансових ресурсів в ході реалізації бюджетної програми.

<sup>92</sup> Програма будівництва (придбання) доступного житла у м. Києві на 2010-2017 роки розроблена з порушеннями процедури підготовки, встановленої статтею 20 Бюджетного кодексу та Порядком розроблення цільових програм у м. Києві. У програмі взагалі не виокремлено і не розподілено за групами (витрати, продукти, ефективність, якість) з розбивкою на періоди (роки) результативні показники, які підмінюються лише загальними кількісно вираженими очікуваними результатами. Відсутність всебічних і комплексних результативних показників і, зокрема, показників ефективності суттєво знижує підконтрольність і підзвітність процесів реалізації бюджетної програми, унеможливує проведення реальної і об'єктивної оцінки ефективності її виконання та використання бюджетних коштів.

<sup>93</sup> Комплексну програму «Столична культура і мистецтво на 2011 - 2015 роки» з якісно розробленим програмно-цільовим механізмом її виконання (разом із декількома іншими програмами соціального характеру) можна вважати підтвердженням необхідності залучення до підготовки і забезпечення розроблення цільових програм у соціальной і господарсько-економічній сфері спеціалізованих наукових і професійних установ і організацій, що здійснюють діяльність у відповідних галузях і ґрунтовно обізнані з проблемами, які плануються вирішити шляхом виконання програми. Співрозробником цієї програми була Національна академія керівних кадрів культури і мистецтв, що позитивно позначилося на функціональній відповідності і потенційній ефективності цієї програми.



