

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЧОРТКІВСЬКИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПІДПРИЄМНИЦТВА І БІЗНЕСУ
Кафедра фундаментальних та спеціальних дисциплін

МИРОНЧУК Владислав Юрійович

**ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ФОРМУВАННЯ ТА
ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД / PROGRAM-
TARGET METHOD OF FORMATION AND EXECUTION OF BUDGETS OF
TERRITORIAL COMMUNITIES**

освітньо-професійна програма – Фінанси, банківська справа та
страхування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**Виконав студент групи
ФСМчм-21
В.Ю. Мирончук**

Науковий керівник:
к.е.н., доц. Яковець Т.А.,

Кваліфікаційну роботу
допущена до захисту
_____ 20____ р.

Зав. кафедри
к.е.н., доцент Дерманська Л.В.

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРИТИКО-ПРАВОВА КОНЦЕПЦІЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ В УМОАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.

1.1. Обґрунтування теоретичної основи програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

1.2. Децентралізація в Україні: підґрунтя застосування програмно-цільового методу формування бюджету.

1.3. Підходи до формування та розвитку механізмів фінансування цільових програм в Україні.

Висновки до розділу 1.

РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ТА КОНТРОЛЬ ПОКАЗНИКІВ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ.

2.1. Бюджетна програма як інструмент управління видатками територіальних громад в контексті використання програмно-цільового методу..

2.2. Оцінка результативності бюджетних програм: критерії, показники, застосування..

2.3. Аналіз виконання бюджету Чортківської ОТГ

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Участь громадськості у бюджетному процесі для забезпечення прозорості формування та виконання бюджету.

3.2. Проектування світового досвіду використання програмно-цільового методу в українську практику бюджетного процесу

Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

ВСТУП

Актуальність теми. Застосування впродовж тривалого періоду розвитку та становлення місцевих фінансів механізму формування місцевих бюджетів, що не відповідає умовам демократичного суспільства та ринкової економіки, призвело до зниження ефективності бюджетної політики, розбалансування бюджетів, загострення соціально- економічних проблем та інших негативних наслідків. У контексті зазначеного необхідним постає вдосконалення практики планування і виконання бюджетів різних рівнів за рахунок трансформації методів бюджетного планування з метою оптимізації складу та структури доходів та видатків бюджетів, економії та підвищення ефективності перерозподілу й використання бюджетних ресурсів. Вирішенню зазначених вище проблем, як засвідчує досвід розвинутих країн, сприяє застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Саме впровадження і подальше поширення програмно-цільового методу бюджетування у вітчизняній практиці забезпечить ефективне та цільове використання коштів бюджетів, підвищення якості надання суспільних благ місцевими органами влади, прозорість та зрозумілість для громадськості прийнятих управлінських рішень щодо питань у сфері бюджету, посилення контролю за рухом бюджетних ресурсів в Україні.

Питанню щодо запровадження програмно-цільового методу формування бюджету свої праці присвятили такі вчені, як: Т. Бабич, О. Василик, М. Гапонюк, О. Голинська, Я. Дьяченко, І. Запатріна, Л. Кондусова, К. Павлюк, І. Чугунов, І. Щербина та інші. Так, Я. Дьяченко досліджував теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів, О. Голинська – основні позиції та компоненти програмно-цільового методу управління бюджетами, Л. Кондусова обґрунтувала проблеми та виділила переваги програмно-цільового методу у бюджетному процесі, Ц. Огонь – ефективність бюджетних програм при застосуванні програмно-цільового методу планування бюджетів.

Але водночас і досі залишаються актуальними дослідження відносно перспектив та особливостей впровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджетів.

Метою дослідження є аналіз переваг, передумов та обґрунтування необхідності подальшого запровадження програмно-цільового методу бюджетування в територіальних громадах.

Для досягнення мети в кваліфікаційній роботі поставлено такі **завдання**:

- обґрунтувати теоретичної основи програмно-цільового методу у бюджетному процесі;
- окреслити становлення та сучасні тенденції децентралізації в Україні як підґрунтя застосування програмно-цільового методу формування бюджету;
- визначити основні підходи до формування та розвитку механізмів фінансування цільових програм в Україні;
- дослідити сучасну практику формування бюджетної програми як інструменту управління видатками територіальних громад в контексті використання програмно-цільового методу
- дослідити процес оцінки результативності бюджетних програм;
- проаналізувати виконання бюджету територіальної громади на прикладі Чортківської ОТГ;
- визначити методи участі громадськості у бюджетному процесі для забезпечення прозорості формування та виконання бюджету;
- окреслити шляхи проектування світового досвіду використання програмно-цільового методу в українську практику бюджетного процесу.

Об'єктом дослідження є програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету.

Предметом дослідження є теоретичні і практичні засади програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету територіальних громад.

Методи дослідження. Методологічну основу кваліфікаційної роботи складають загальні та спеціальні методи, такі як: історичний, логіко-генетичний, семантичний, індукція та дедукція, аналіз і синтез, наукова абстракція, конкретизація (розширення понятійного апарату дослідження та

виявлення суперечностей бюджетного процесу); ретроспективний аналіз, періодизація, наукова абстракція, кореляційно-регресійний аналіз (при періодизації трансформаційних перетворень програмно-цільового методу); структурно-функціональний, синергетичний, діалектичний (з відокремленням структурно-функціональних компонентів фінансової політики та формуванням концепції фінансової політики); інституційна (якщо продемонстровано цілісність організаційно-інституційного забезпечення); комплексний, процедурний системний підхід (при розробці теоретико-методологічних засад формування та виконання бюджетів програмно-цільовим методом); спостереження, порівняння та аналогії (при вивченні зарубіжного досвіду розробки та реалізації програмно-цільового методу бюджетування); основні складові, комплексна оцінка (при формуванні системи показників для оцінки ефективності програмно-цільового методу бюджетування в територіальних громадах); графіка (при створенні схем, графіків, креслень); абстрактно-логічне та теоретичне узагальнення (у формулюванні й обґрунтуванні висновків).

Інформаційну базу становили підручники, навчальні посібники, наукові праці та статті вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів з питань бюджетного планування, нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні; монографії та наукові публікації вітчизняних та зарубіжних вчених; наукові праці та публікації з питань функціонування місцевих бюджетів, звітність по формуванні і виконанні бюджету Чортківської ОТГ.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в обґрунтуванні теоретико-практичних засад застосування програмно-цільового методу формування й виконання бюджету територіальних громад, що надасть змогу застосовувати результати дослідження на практиці. Найбільш важливими результатами дослідження, що характеризують його новизну, розкривають зміст кваліфікаційної роботи є такі:

- окреслено основні переваги від застосування програмно-цільового методу в практиці бюджетного управління в Україні;
- визначено ключові етапи застосування даного методу на регіональному

рівні;

- проаналізовано основні недоліки програми програмно-цільового підходу в Україні;

- сформульовано основні цілі оцінки ефективності бюджетної програми;

- визначено список критеріїв для оцінювання виконання бюджетних програм в Україні;

- проаналізовано показники формування та виконання бюджету Чортківської ОТГ;

- запропоновано підходи оптимізації видатків державного бюджету під час різних криз.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані у кваліфікаційній роботі теоретичні узагальнення та практичні рекомендації стосовно удосконалення програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів та шляхи удосконалення ефективності бюджетної програми можуть бути використані на практиці планування і виконання бюджетів територіальних громад.

На основі проведеного дослідження опубліковано тези доповіді на тему «Застосування програмно-цільового методу в бюджетному управлінні» у Збірнику тез доповідей XII студентської науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні аспекти стійкого розвитку економіки України» 14 квітня 2023 р. та тези «Програмне бюджетування як дієвий інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків» у Збірнику тез доповідей XIII студентської науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні аспекти стійкого розвитку економіки України» 22 листопада 2023 р.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається з вступу та трьох розділів викладених на 69 сторінках основного тексту, містить 13 таблиць, 11 рисунків, список використаних джерел складається із 40 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРИТИКО-ПРАВОВА КОНЦЕПЦІЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Обґрунтування теоретичної основи програмно-цільового методу у бюджетному процесі

Сутність бюджету як форми утворення та витрачання коштів, призначених для виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування, визначає використання у бюджетному плануванні програмно-цільового методу, який забезпечує зв'язок бюджету із зовнішніми, кінцевими результатами бюджетного фінансування. Саме у цих результатах проявляється виконання публічних завдань та функцій, що фінансуються з бюджету. Програмне бюджетування в сучасній економіці є одним із основних шляхів підвищення ефективності бюджетних видатків. Як правило, результати в рамках програмно-цільового бюджетування мають бути спрямовані на підвищення доступності та якості соціальних та інших послуг для громадян.

Слід відзначити твердження таких відомих вчених, які ведуть дослідження в цьому напрямку. Так, у [39] зазначено, що програмно-цільовий метод у бюджетному менеджменті є одним із найефективніших методів бюджетування. Це дозволяє раціонально організувати систему витрачання коштів державного та місцевих бюджетів.

Дослідник у [2] зазначає, що одним із найпрогресивніших методів бюджетного управління є програмно-цільовий метод. Виходячи з досліджень [2], практика використання цього методу в бюджетному управлінні поширена в багатьох країнах, в тому числі і в Україні. Суть програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті полягає у визначенні очікуваних результатів, на які згодом спрямовуються необхідні кошти з бюджету для досягнення таких результатів. Основними особливостями застосування програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті на практиці є [2]:

- орієнтація програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті на очікувані результати, використання низки програм для їх досягнення;
- здатність визначати потенційні наслідки бюджетних рішень;
- високий рівень відповідальності за витрачання бюджетних коштів;
- аналіз видатків та їх спрямування з бюджету з визначенням на цій основі ефекту від здійснення таких видатків;
- прозорість операцій з бюджетними коштами.

Законодавчо програмно-цільовий метод визначено у пп. “42” ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України як управління бюджетними коштами, що зумовлює на всіх стадіях бюджетного процесу такі дії: формулювання реальних результатів від використання ресурсів; оцінку раціональності та ефективності використання ресурсів. Сьогодні на державному та місцевому рівнях бюджетів застосовується ПЦМ (ч. 1 ст. 20 БК). Зокрема, для місцевих бюджетів він почав використовуватись (ч. 18 Прикінцевих і перехідних положень БК): з 2017 року – для тих, які мають взаємовідносини з державним бюджетом; з 2019 роки – для тих, які таких взаємовідносин не мають [15].

Досліджуючи застосування програмно-цільового методу в контексті планування та виконання місцевих бюджетів в Україні, дослідники [40] виділяють низку переваг від застосування програмно-цільового методу в практиці бюджетного управління в Україні:

1. високий рівень контролю за результатами, які отримані в розрізі використання бюджетних коштів;
2. наявність у суспільства даних про те, на що були витрачені кошти з бюджету;
3. чіткий розподіл відповідальності між виконавцями за виконання та результати виконання бюджетних програм;
4. виявлення ідентичних програм, які дублюють очікувані результати з можливістю виключення однієї з них із реалізації;
5. оцінка діяльності кожного з учасників бюджетного процесу з метою визначення частки їх участі в отриманих результатах від виконання бюджетних програм тощо.

Прогресивний та новітній метод бюджетування відрізняється від раніше використовуваних й традиційних.

Досліджуючи основні аспекти застосування програмно-цільового методу в управлінні бюджетними ресурсами для покращення впровадження цього методу на практиці необхідно здійснити наступні кроки:

1. Запровадження та вдосконалення середньострокового програмно-цільового процесу планування та прогнозування бюджетних витрат;
2. Формування цілісного підходу до оцінки результатів виконання та реалізації бюджетних програм, на які витрачено кошти з бюджету;
3. Здійснення децентралізації програмно-цільового управління за кошти бюджету;
4. Застосування програмно-цільового методу управління на всіх рівнях бюджету.

Досліджено особливості програмно-цільового методу та його застосування в бюджетному менеджменті в Україні. Визначено наступні ключові етапи застосування даного методу на регіональному рівні:

- ЕТАП 1- вибір державних програм, які відображають основні соціально-економічні пріоритети розвитку країни;
- ЕТАП 2 - встановлення мети, цілей, завдань, розробників та виконавців державних програм;
- ЕТАП 3- встановлення фінансової спроможності щодо реалізації програми розвитку;
- ЕТАП 4 - затвердження обсягу бюджетних призначень, необхідних для надання фінансової підтримки в розрізі реалізації державних програм;
- ЕТАП 5 - оцінка рівня ефективності витрачання коштів з бюджету та прийняття управлінських рішень щодо потенційної реалізації державних програм.

Відповідно до [10] основною метою впровадження програмно-цільового методу в практику бюджетного управління є визначення прямої залежності між бюджетними коштами та результатами, які отримані в результаті використання таких коштів.

Програмно-цільовий метод у бюджетному менеджменті базується на ряді завдань, необхідність яких має бути досягнута, зокрема [25]:

- сприяти прозорості процесу витрачання бюджетних коштів та доступності інформації про цілі та завдання, визначені в бюджеті та на які з нього витрачаються кошти;
- оцінювати діяльність учасників бюджетного процесу та їх роль у результатах;
- досягнення високого рівня якості реалізації бюджетної політики та високого рівня ефективності розподілу та використання бюджетних коштів;
- встановити підвищену відповідальність розробників бюджетних програм за результати розподілу та використання бюджетних коштів.

У рамках застосування програмно-цільового методу в бюджетному управлінні досягаються такі цільові показники, як вартісні показники, товарні показники, показники ефективності та показники якості, детальна характеристика яких представлена на рисунку 1.2.



Рис. 1.2. Характеристика результативних показників, які досягаються в процесі застосування програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті

Джерело: складено автором на основі [16]

Основними елементами програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті є [11]:

- бюджетні програми;
- виконавці бюджетних програм;
- паспорти бюджетних програм;
- результативні показники від виконання бюджетних програм.

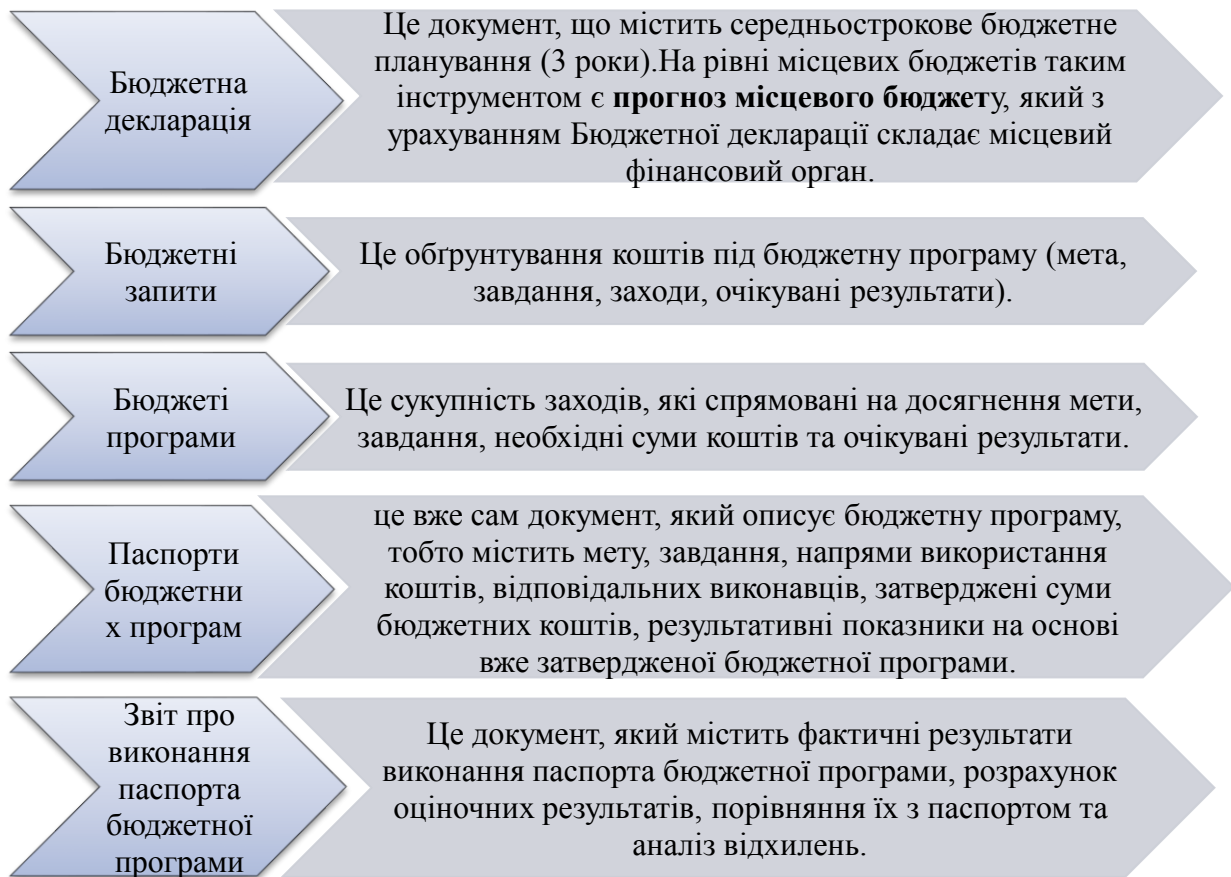


Рис. 1.3. Елементи програмно-цільового методу

Джерело: складено автором на основі [36]

Виокремимо вимоги, які висуваються до бюджетних цільових програм:

- чітке формулювання мети програми, що відповідає пріоритетам державної політики, повноваженням та сферам відповідальності федеральних органів виконавчої влади;
- опис кількісної оцінки очікуваних результатів реалізації програми, включаючи як безпосередні результати (надання послуг певної якості та обсягу), так і кінцеві (ефект від наданих послуг для їх одержувачів);
- наявність системи показників для вимірювання результатів реалізації програми (індикаторів економічної та соціальної ефективності) та цільових

значень кожного з таких показників, необхідних та достатніх для попередньої (на етапі підготовки), поточної (на етапі реалізації) та завершальної (після завершення програми або її етапу) оцінки програми;

- обґрунтування потреб у ресурсах для досягнення мети та результатів програми, оцінки зовнішніх умов та ризиків для реалізації програми;
- визначення системи управління реалізацією програми, розмежування повноважень та відповідальності різних одиниць управління.

Найважливішими елементами базової моделі програмного бюджетування є такі:

1. Наявність інформації про цілі та результати державних витрат, виражену за допомогою ключових показників ефективності та в доступній для розуміння формі оцінки програм.

2. Наявність механізмів обліку цієї інформації для цілей здійснення бюджетного фінансування, наявність механізмів перегляду видатків.

3. Наявність класифікації програмних витрат, за допомогою якої групуються витрати, однорідні за цілями, або однотипні види послуг.

Програмна структура має стати домінуючою бюджетною класифікацією, яка є основою для прийняття рішень на рівні держави та розподілу ресурсів. Програмна структура є способом опису бюджетних видатків у контексті досягнення поставлених цілей. Стратегічні цілі уряду виражаються у вигляді деталізованих ключових завдань органів виконавчої влади. Завданням програмної класифікації є підвищення якості бюджетування з метою проведення аналізу, прийняття чи відхилення, модифікації поточних чи нових видів діяльності чи інвестиційних проектів у тих цілей програми.

1.2. Децентралізація в Україні: підґрунтя застосування програмно-цільового методу формування бюджету.

В Україні бюджетування за результатами програмно-процесного методу, комплексний аналіз та перегляд ефективності й доцільності видатків за

галузями, спрямоване на підвищення прозорості та підзвітності, є складовою системи управління державними фінансами, розвиток якої є забезпечується відповідно до Стратегії управління державними фінансами, схваленої Кабінетом Міністрів України на 2017-2021 роки. Основними завданнями стратегії є запровадження ефективної системи планування та оцінки виконання державного бюджету за результатами, підвищення ефективності державних витрат в перехідний період від інституційного забезпечення до якісного надання державних послуг, підтримки процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів.

Усі ці напрями мають спільну мету — досягнення конкретних, як правило, довгострокових результатів, які максимально відповідають потребам суспільства. Оскільки ці результати також мають бути достатньо об'єктивними, вимірними та передбачуваними, відмінною рисою такого методу бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг та ефективності фінансової політики в цілому [30].

Перші кроки щодо впровадження програмно-процесного методу в Україні були зроблені майже десять років тому. Наказ Міністерства фінансів України від 10.10.2010 р. 1147 Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у сфері державного управління (зі змінами від 22.12.2010 р. № 1608 та від 27.09.2012 р. № 1035) [23] затверджено завдання і показники ефективності, які можна включити до бюджету програми державного управління. Це такі показники, як кількість отриманих листів, звернень, заяв, скарг, прийнятих нормативно-правових актів. Наступним кроком став наказ Міністерства фінансів України від 30 листопада 2012 року № 1260 «Про внесення змін до часткового переліку результативних показників програмного забезпечення місцевих бюджетів за видатками, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» [24].

Зараз в Україні програмно-процесного методу застосовується на рівні державного бюджету та деяких місцевих бюджетів. Певною мірою даний метод

бюджетування дає змогу відслідковувати ефективність та результативність витрачання бюджетних коштів за інформацією про результативні показники та іншою інформацією, що міститься в бюджетних запитах, «паспортах» програмного бюджету, звітах про виконання «паспортів» програмного бюджету.

У 2017 році в Україні безпосередній зв'язок з державним бюджетом мали 998 місцевих бюджетів (обласні та районні, а також бюджети міст обласного значення та територіальних громад укрупнених). Відповідно до пункту 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України з 2017 року встановлено обов'язкове застосування програмно-процесного методу у бюджетних процесах [15].

Іншим громадам (близько 10 тис. міських, сільських та селищних бюджетів) рішенням відповідної ради рекомендовано застосовувати програмно-процесного методу у бюджетному процесі. Протягом 2017-2020 років у процесі об'єднання створено приблизно 900-1000 об'єднаних територіальних громад [40].

Таким чином, процес децентралізації став підґрунтям для застосування програмно-процесного методу бюджетування в Україні. Розглянемо детальніше її особливості та роль в цьому контексті.

Децентралізацію в Україні було започатковано у 2014 році прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01 січня 2014 року) та Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (17 червня 2014 року)) [33]. Концептуальними документами було передбачено внесення змін до Конституції України. Ці зміни стосувалися утворення виконавчих органів обласної та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади в органи з контролюючими та контрольними функціями, удосконалення адміністративно-територіального устрою та визначення територіальної громади його основною одиницею. (нині такими одиницями є села, селища, міста). Оскільки зміни до Конституції не були підтримані Верховною Радою України, реформа здійснюється в рамках чинних конституційних норм на основі нових

прийнятих законодавчих актів: про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів; про добровільне об'єднання територіальних громад; про основи державної регіональної політики; щодо розширення повноважень та оптимізації надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Важливу роль у реформуванні місцевого самоврядування відіграла Методика формування сталих територіальних громад, затверджена Урядом України (08 квітня 2015 р.).

Процес децентралізації в Україні включає кілька взаємопов'язаних реформ: територіальної організації влади, місцевого самоврядування, регіональної політики та міжбюджетних відносин. Одночасна реалізація ряду вищезазначених реформ децентралізації в умовах, коли в країні триває земельна реформа, є однією з особливостей та відмінностей української реформи. Слід зазначити, що на цю імплементацію негативно вплинула окупація Автономної Республіки Крим та частини території Донецької та Луганської областей. На цих територіях реформа децентралізації була практично призупинена.

Основні недоліки першого етапу децентралізації слід визначити так: основні положення децентралізації не закріплені в Конституції, підготовчий період надзвичайно обмежений, відсутні програми перспективного розвитку громад, реформа заблокована деякими державними адміністраціями та районними радами.

Процес децентралізації включає чотири напрямки, а саме:

1) інституційний – має забезпечити правову базу та сформувати організаційну структуру з визначенням повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування;

2) функціональний – визначати функції та повноваження суб'єктів державного управління за принципом субсидіарності;

3) інфраструктурний – оптимізувати мережу установ та організацій, що надають державні послуги;

4) фінансовий – формування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування для задоволення потреб населення певної території/

Фінансова децентралізація багатьма експертами визнається найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади. Сутність цього поняття доцільно розглядати крізь призму трьох детермінант:

- децентралізація у видатковій сфері - факт наділення органів місцевого самоврядування правом розпоряджатися фінансовими ресурсами, необхідними для їх діяльності, виконання покладених на них завдань;
- децентралізація у дохідній сфері - надання органам місцевого самоврядування права отримувати їх власні доходи за встановленим переліком у розмірі (встановлюється самостійно), достатньому для їх належної та якісної роботи;
- право на процедурну та організаційну самостійність - формування, затвердження, виконання фінансових планів, кошторисів, кошторису, звітності та контролю під відповідальність певної особи тієї чи іншої місцевої посадової особи.

Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування визначається як сукупність правових норм, фінансових інститутів, інструментів та фінансових відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання та громадянами в процесі надання суспільних благ і їх ресурсного забезпечення [29]. Територіальна громада (ТГ) – публічно-правова особа, що утворюється в результаті реорганізації сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, які об'єдналися шляхом приєднання до юридичної особи: села, селища, міська рада, розташована в адміністративному центрі територіального товариства [33].

Повноваження щодо формування, розподілу та використання відповідних фондів покладено на ТЧС. 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад. У результаті в країні створено 1469 територіальних громад, з них 409 міських, 433 селищних і 627 сільських (у тому числі 31 громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). Успіхи чи прорахунки такої дещо «потужне», хоча й

необхідне, але об'єднання може бути підтверджене лише в довгостроковій перспективі [17].

Спроможність місцевої влади виконувати покладені на неї законом завдання характеризує фінансову безпеку територіального суспільства, яка залежить від наявності відповідних фінансових ресурсів. Тобто, фінансова безпека – це баланс між потребами територіальної громади (зокрема органів місцевого самоврядування) та її можливостями.

З огляду на зазначене, доцільно розглянути вплив децентралізації на фінансове забезпечення територіальних громад. З прийняттям законодавчих змін до структури розподілу податків на національному рівні органи місцевого самоврядування в регіонах отримали розширений перелік податкових надходжень. На сьогодні відповідно до статей 64 та 67 Бюджетного кодексу України до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад сплачуються такі податки:

Таблиця 1.2.

**Ресурси об'єднаних територіальних громад (ОТГ) підлягають
перерозподілу державних фінансів між рівнями влади**

Податки	Платежі та збори	Інші доходи
60% податку на доходи фізичних осіб (основний податок, за рахунок якого власні доходи ОТГ зросли в 2-2,5 рази); 25% екологічного податку; 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток по підприємствах комунальної власності (новий податок для ОТГ, який ще практично не надійшов); 100% податок на майно (нерухомість, земля, транспорт)	Державне мито; плата за надання адміністративних послуг; плата за паркування; туристичний збір; орендної плати за користування майном, що є комунальною власністю; рентної плати за користування надрами; 50% штрафів за шкоду, завдану навколишньому середовищу; 75% коштів від відшкодування втрат сільського та лісового виробництва; інше	різноманітні трансферти (базова дотація, освітня та медична субвенції, капітальні трансферти) - найбільший інтерес для ОТГ; цільові та добровільні внески закладів до місцевих екологічних фондів; надходження за програмами міжнародної технічної допомоги; кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; кошти від відчуження комунального майна; кошти від реалізації безхазяйного майна; місцеві запозичення; інше

Джерело: складено автором на основі [14;17]

Для фінансування розвитку своєї громади влада також може отримувати кредитні ресурси. Необхідно захистити те, що фіскальна децентралізація може

мати переваги та недоліки, на які необхідно звернути увагу під час формування громад в Україні (табл. 1.3)

Таблиця 1.3.

Переваги та недоліки фіскальної децентралізації

Переваги	Недоліки
1) фінансова самостійність територіальних громад у забезпеченні своїх жителів суспільними благами; 2) створення умов для кращого задоволення потреб місцевого населення; 3) підвищення відповідальності місцевої влади перед населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 4) стимулювання державного сектору реагувати на запити громадян; 5) формування конкурентного середовища на різних рівнях місцевого самоврядування щодо робочої сили, інших факторів виробництва та споживачів суспільних благ; 6) формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювати розвиток територій; 7) підвищення компетенції та кваліфікації органів місцевого самоврядування у процесі вирішення питань, пов'язаних із розвитком відповідних територій; 8) динамізм системи, здатність до експериментів та інновацій у наданні публічних послуг; 9) вирівнювання влади на різних рівнях влади.	1) ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет та управління бюджетним процесом загалом; 2) складність узгодження місцевих потреб територіальних громад з макроекономічними потребами країни; 3) поява регіональних фіскальних відмінностей; 4) зменшення централізованого бюджетного контролю за формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів; 5) обмеження централізованого вирівнювання дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад.

Джерело: складено автором на основі [14;17;21]

Об'єднані територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і стали повноправними суб'єктами бюджетного процесу. Така система прямого фінансування дозволила органам місцевого самоврядування отримати наступні міжбюджетні трансферти: базова дотація, реверсна дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції, без зарахування цих коштів до районного чи обласного бюджетів.

Отже, існуюча в Україні система міжбюджетного вирівнювання, з одного боку, має позитивний ефект, оскільки дозволяє частково нівелювати регіональні соціально-економічні асиметрії. З іншого боку, мета міжбюджетних трансфертів сьогодні полягає не в вирівнюванні бюджетних можливостей регіонів, а зводиться до вирівнювання можливості забезпечення бюджетних

зобов'язань перед населенням регіонів, що, у свою чергу, зменшує потенціал регіонального розвитку. Проте, враховуючи всі негативні сторони дотацій, субвенцій та субсидій, повністю виключати їх як способи забезпечення місцевих бюджетів необхідними фінансовими ресурсами неможливо. Вони вкрай необхідні тим територіальним одиницям, де в силу поточних подій економічний потенціал не може бути розширений настільки, щоб забезпечити формування місцевих доходів.

Дослідження особливостей територіальної громади розвитку, зокрема ефективності місцевого бюджетування в розрізі фактичних показників і резервів зростання, дозволяють комплексно оцінити в здатність громади забезпечити сталий розвиток в тривалий термін і визначення рівня цієї здатності. Це завдання особливо актуальне в контексті децентралізації, оскільки на законодавчому рівні формується в спроможні територіальні громади шляхом укрупнення є головне питання адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Бюджетна спроможність територіальної громади слід розглядати в контексті взаємодії фінансові ресурси та резерви їх зростання та напрями та можливості їх використання для забезпечення соціально-економічний розвиток території. Фінансова спроможність є значною детермінант спроможності громади, оскільки спроможність сам по собі є явищем, пов'язаним з можливістю та здатність громади виділяти фінансові ресурси (включаючи тіньові) для задоволення потреб.

В Україні затверджено типовий загальний перелік бюджетних програм, у тому числі результативних показників: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, фізична культура і спорт, культура, соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Також є типовий перелік бюджетних програм та показників виконання місцевих бюджетів у сфері державного управління.

Стандартні переліки бюджетних програм містять мету, завдання та результативні показники кожної програми. У процесі складання списків для конкретного муніципалітету перелік завдань і показників ефективності можна уточнювати та розширювати. Незважаючи на те, що цей підхід можна певною

мірою формалізувати, його перевага полягає в тому, що він здатний забезпечити єдину методологічну базу для впровадження ПБД для місцевих бюджетів, що особливо важливо в умовах делегованих ноутерів органів місцевого самоврядування.

Для створення цього стандартного переліку в Україні застосовано «регіональний» підхід, прописавши детальні таблиці для кожної області. Структура таблиці така:



Рис. 1.4. Структура бюджетної програми за програмно-цільовим методом

Джерело: складено автором на основі [16]

Отже, враховуючи результати дослідження сучасного процесу фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, важливість та проблемність функціонування складових системи, логічними напрямками її вдосконалення є такі: зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування. формування стимулюючої системи вирівнювання; підвищення ефективності системи міжбюджетних трансфертів. підтримка розвитку економічної та інвестиційної діяльності; активізація ролі громадськості у процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад; навчання суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та наукові дослідження з питань фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

1.3. Підходи до формування та розвитку механізмів фінансування цільових програм в Україні.

Успішна реалізація стратегії розвитку країни, підвищення інвестиційної привабливості залежить від ефективного фінансування державних цільових програм. Державні цільові програми складають важливу частину державного планування Бюджету України та його виконання на рівні вітчизняних органів виконавчої влади. Різновид фінансового ресурсу визначається великою кількістю форм і механізмів фінансування державних цільових програм, які разом утворюють систему фінансування, яка, зазвичай, пов'язана з певним проектом або програмою. Фінансування державних цільових програм стримується суттєвими обмеженнями, розміром видатків країни та шляхом зміни пріоритетів економічного розвитку, як наслідок - економічна криза в Україні. Це призводить до неможливості ефективного виконання поставлених завдань та перенесення термінів їх виконання.

Термін «державна цільова програма» визначено в Законі України «Про державні цільові програми» [32], згідно з яким державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення найважливіших завдань розвитку держави, окремих галузей економіки чи адміністративно-територіальних одиниць, які здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України та при узгоджені умов виконання, складу виконавців, ресурсного забезпечення, метою яких є сприяння реалізації державної політики за пріоритетними напрямками розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади. органи влади, підприємства, установи та організації для вирішення найважливіших завдань [30]

Для держави державна цільова програма виступає як важіль регулювання соціально-економічного розвитку і поєднує в собі такі риси бюджетування, орієнтованого на результат і цільового підходу:

- цілісність і системність у вирішенні поставлених завдань;
- конкретизований (лімітуючий) характер планування;
- визначення обсягу фінансування в залежності від бажаних результатів;
- аналіз програм за критеріями ефективності під час їх реалізації ;
- прозорість порядку формування програми [2].

Державні цільові програми є механізмом залучення коштів центрального бюджету для вирішення проблем окремої галузі або на певній території, які визнані національними пріоритетами та мають системний характер.

Поряд з центральною владою місцеві органи влади можуть виступати ініціаторами та співвиконавцями таких програм. Залучення додаткових ресурсів з центрального бюджету вирішує найбільші проблеми місцевого значення. Для забезпечення виконання державних цільових програм органи влади можуть використовувати різноманітні фінансові механізми. За механізмами фінансування в цьому випадку вони розуміють певну комбінацію методів та засобів накопичення, розподілу та використання фінансових ресурсів. У світовій практиці використовуються різноманітні механізми фінансування. Деякі з них універсальні, тобто їх можна використовувати в багатьох країнах, вирішити велику кількість соціально-економічних проблем, а деякі є спеціальними, тобто їх можна використовувати лише для вирішення конкретних проблем. Від раціонального вибору механізмів фінансування значною мірою залежить успіх виконання відповідних державних цільових програм.

При визначенні механізмів фінансування цільових програм, вважаємо, правильним врахувати ключову (саме для фінансування) особливість виконання державних цільових програм – їх довгостроковий характер (декілька бюджетних періодів (років)).

Отже, з огляду на це, а також на різноманітність можливих форм фінансування програм державного цільового призначення (наприклад, бюджетне фінансування, кредитування, інвестиції), основні принципи такого фінансування повинні містити (рис. 1.5.).



Рис. 1.5. Основні принципи такого фінансування цільових програм

Джерело: складено автором на основі [16]

Отже, механізм фінансування державних цільових програм - це сукупність форм і методів використання фінансових ресурсів для досягнення цілей держави, за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів на макрорівні, що дозволяє вирішувати нагальні проблеми країни, зокрема, створення умов для нормального функціонування економіки та розвитку різних галузей.

На мікрорівні через цільові програми держава активізує підприємців, інвесторів та фізичних осіб інвестувати на взаємовигідних умовах й вирішувати проблемні питання. Крім того, механізм фінансування державних цільових програм повинен забезпечувати ефективність розподілу та використання дефіцитних ресурсів, підвищення відповідальності виконавців та забезпечення прозорості діяльності, порядок виділення та спрямування бюджету та позабюджетні коштів на їх реалізацію.

За джерелами фінансування, механізмами фінансування державних цільових програм можна поділити на бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові. Механізми бюджетного фінансування державних цільових програм включають [20]:

1. Податки і збори - механізм фінансування держави цільових програм за рахунок надходжень до державного бюджету.

2. Продаж державного майна є механізмом, який передбачає передачу права власності на державне майно. Це дозволяє швидко залучити великі суми грошей, використовуючи вичерпні ресурси. В розвинутих країнах цей механізм використовується дуже обмежено, оскільки там усвідомлюють вичерпність такого способу забезпечення доходів бюджету. Натомість в Україні після розпаду СРСР у комунальній власності є значна кількість землі та нерухомості, що не використовується державою.

3. Оренда державного майна - механізм, що передбачає тимчасову передачу його у власність і користування об'єктів державної власності. Державний бюджет отримує набагато менше доходів від оренди державного майна, ніж від його продажу, але вони мають відновний характер і не мають призвести до втрати права власності на відповідні активи. І в міжнародній, і в українській практиці найбільше поширеною формою використання цього механізму є довгострокова та середньострокова оренда нерухомості.

Кредитні механізми фінансування програм державного призначення включають [21]:

1. Облігаційні позики - механізм залучення до бюджетних фінансових ресурсів, що передбачає випуск державних облігацій. Існує три види облігацій: безнадійні облігації (забезпечені державною власністю або доходів бюджету), дохідні облігації (випущені для фінанси об'єкти, дохід від яких буде репатріюватися) та облігації змішаного типу (не приносять доходу, але їх погашення забезпечується доходами від об'єктів). Облігаційні позики як механізм залучення кредитних ресурсів широко використовуються в економічно розвинених країнах країни.

2. Необлігаційні позики - це механізм залучення фінансових ресурсів комерційних банків, муніципальних кредитних установ та інших фінансових установ на умовах оплати, своєчасності і виконання. Безоблігаційні позики можна залучати на різні терміни, в тому числі для покриття тимчасових видатків бюджету. Середньострокові або довгострокові кредити

використовуються переважно для фінансування конкретних державних цільових програм. В ЄС близько 10-15% доходів бюджету формують необлігаційні позики, тоді як в Україні в середньому цей показник не перевищує 5%

3. Кредити міжнародних фінансових організацій - позикові кошти, надані міжнародними фінансовими організаціями на потреби економічного розвитку. Зазвичай, ці кредити міжнародних фінансових установ характеризується пільговими умовами кредитування (знижені процентні ставки, пільговий період погашення кредиту, довгострокове користування позиковими коштами тощо), а також цільові кошти (у більшості країн Сх. і Центр. Європі вони в основному використовуються для реалізації різноманітних державних цільових програм у сфері місцевого економічного розвитку).

4. Місцеві гарантії - механізм залучення позикових коштів суб'єктами господарювання (як державними, так і приватними), що здійснюють діяльність на певній території, в якому місцева рада зобов'язується повернути повне або часткове погашення сплати основної суми або відсотків у разі невиконання таким суб'єктом боргових зобов'язань. Надаються місцеві гарантії на умовах оплати, своєчасності та майнової забезпеченості за рішенням органів місцевого самоврядування. Місцеві гарантії широко використовується містами економічно розвинених країн для підтримки розробки державних цільових програм

Грантові механізми фінансування державних цільових програм включають [16;17]:

1. Міжнародна технічна допомога - ресурси, що надаються відповідно до міжнародних договорів донорами (урядами іноземних держав, уповноваженими ними організаціями, а також міжнародними організаціями) на безоплатній та безповоротній підставі для вирішення пріоритетних завдань суспільних перетворень та економічного розвитку. Надається у вигляді майна, робіт або послуг, інтелектуальної власності, а також фінансових ресурсів. Цей механізм відіграє важливу роль у задоволенні потреб економічного розвитку багатьох

міст та інших територій, що розвиваються, або з перехідною економікою країни.

2. Гранти від міжнародних донорських організацій - ресурси, що надаються у формі безповоротної фінансової допомоги, благодійні внески та пожертвування спрямовані на вирішення конкретної державної цільової програми. Гранти, а також міжнародна технічна допомога, можуть надаватися у формі власності, робіт або послуг, а також фінансових ресурсів (але переважно у майновій та грошовій формі). Грантові ресурси також часто виконують супутню та допоміжну функцію щодо інших механізмів фінансування, зокрема інвестиційних проектів або позик від міжнародних фінансових установ.

3. Проекти корпоративної соціальної відповідальності – це добровільні ініціативи приватних підприємств для некомерційної діяльності, спрямовані на розвиток державних цільових програм. Здебільшого на такі державні цільові програми спрямовані на реалізацію соціальних ініціатив, але так само можливе фінансування індивідуальних потреб економічного розвитку.

Процес бюджетування передбачає обґрунтування обраних пріоритетів формування програми реалізації. Методичне забезпечення технології програмного бюджетування має забезпечувати [17]:

– відповідність програми, складеної згідно до програмно-цільового методу, цілі та завдання соціально-економічного розвитку, а також пріоритетні вектори національної економіки на середньо- та довгострокову перспективу. Виконання цієї відповідності допомагає забезпечити цільову спрямованість і накопичення обмежених ресурсів для вирішення ключових проблем, які відповідають визначені пріоритети на майбутнє. Слід зазначити що використання програмного підходу до вирішення конкретної проблеми неможлива, якщо проблема може вирішити в короткостроковій перспективі.

– при виконанні програм, що мають міжгалузевий та міжвідомчий характер, необхідно врахувати вплив центральних органів виконавчої влади. Програми регіонального або муніципального характеру вирішуються шляхом надання ресурсів у межах регіональних і місцевих бюджетів, а також трансфери та дотації з головного бюджету країни;

- обсяги фінансування державних цільових програм має бути розумним і виваженим; не перевищувати реальні можливості державного бюджету та інші джерела;

- має бути гнучкий характер державних цільових програм, щоб ними можна було керувати під час моніторингу процесу;

- державні цільові програми повинні мати невідкладний характер, а результати виконання програми – кількісно виражені та закріплені конкретними виконавцями в суворо визначені етапи;

- програми повинні бути прозорими, не виключати можливість додаткового залучення допоміжних джерел для реалізації. У цьому випадку каталізатором є ефективність використання традиційних джерел фінансування

- для залучення додаткового фінансування (фінансування бізнесу, можливість реалізації державно-приватного партнерства тощо).

Слід зазначити, що занадто велика кількість державних цільових програм сприяє розпорошенню фінансових ресурсів та зниженню ефективності програмної діяльності. Програмно-цільове бюджетування за своїм змістом є основою бюджетування, але не у вузькому сенсі, як це завжди звикли використовувати, а в найширшому сенсі, тобто бюджетування є збалансованою бюджетною системою координації: бюджет інтересів; бюджет наявних ресурсів і потенційні можливості; бюджетні цілі; бюджетні результати

Однак основні недоліки програми програмно-цільового підходу в Україні є такими:

1. Недостатність і повна невизначеність фінансування. Реальні кошти, спрямовані на реалізацію програми, як правило, дуже незначні, до того ж практично не пов'язані з обсягами, передбаченими в обґрунтуванні та затвердженні програми.

2. Низька якість програм, слабка ланка завдання, вирішення яких передбачено програмою, з цілями, досягненням яких є сформульована мета програми, не опрацьована послідовність виконання етапів її реалізації.

3. У цих умовах особливо катастрофічним є фактична відсутність повного контролю над ходом реалізації програми, реальних важелів впливу на це керівники програм практично не мають.

Слід підкреслити, що реалізація механізмів фінансування державних цільових програм залежить від стратегії фінансового забезпечення, від ступеня взаємодії суб'єктів – держави, органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, суб'єктів господарювання, які втілюють економічні, екологічні та соціальні інтереси. Отже, фінансовий механізм для реалізації державних цільових програм фінансування складається з логічного поєднання елементів фінансового менеджменту, фінансових інструментів та основних принципів фінансування.

Висновки до розділу 1.

Основними особливостями застосування програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті на практиці є: орієнтація програмно-цільового методу в бюджетному менеджменті на очікувані результати, використання низки програм для їх досягнення; здатність визначати потенційні наслідки бюджетних рішень; високий рівень відповідальності за витрачання бюджетних коштів; аналіз видатків та їх спрямування з бюджету з визначенням на цій основі ефекту від здійснення таких видатків; прозорість операцій з бюджетними коштами;

Основні переваги від застосування програмно-цільового методу в практиці бюджетного управління в Україні: високий рівень контролю за результатами, які отримані в розрізі використання бюджетних коштів; наявність у суспільства даних про те, на що були витрачені кошти з бюджету; чіткий розподіл відповідальності між виконавцями за виконання та результати виконання бюджетних програм; виявлення ідентичних програм, які дублюють очікувані результати з можливістю виключення однієї з них із реалізації; оцінка діяльності кожного з учасників бюджетного процесу з метою визначення

частки їх участі в отриманих результатах від виконання бюджетних програм тощо.

Для покращення впровадження цього методу на практиці необхідно здійснити наступні кроки: запровадження та вдосконалення середньострокового програмно-цільового процесу планування та прогнозування бюджетних витрат; формування цілісного підходу до оцінки результатів виконання та реалізації бюджетних програм, на які витрачено кошти з бюджету; здійснення децентралізації програмно-цільового управління за кошти бюджету; застосування програмно-цільового методу управління на всіх рівнях бюджету.

Україні визначено наступні ключові етапи застосування даного методу на регіональному рівні: ЕТАП 1- вибір державних програм, які відображають основні соціально-економічні пріоритети розвитку країни; ЕТАП 2 - встановлення мети, цілей, завдань, розробників та виконавців державних програм; ЕТАП 3- встановлення фінансової спроможності щодо реалізації програми розвитку; ЕТАП 4 - затвердження обсягу бюджетних призначень, необхідних для надання фінансової підтримки в розрізі реалізації державних програм; ЕТАП 5 - оцінка рівня ефективності витрачання коштів з бюджету та прийняття управлінських рішень щодо потенційної реалізації державних програм.

Процес децентралізації став підґрунтям для застосування програмно-процесного методу бюджетування в Україні. Розглянемо детальніше її особливості та роль в цьому контексті. Фінансова децентралізація багатьма експертами визнається найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади.

Сутність цього поняття доцільно розглядати крізь призму трьох детермінант: децентралізація у видатковій сфері - факт наділення органів місцевого самоврядування правом розпоряджатися фінансовими ресурсами, необхідними для їх діяльності, виконання покладених на них завдань; децентралізація у дохідній сфері - надання органам місцевого самоврядування права отримувати їх власні доходи за встановленим переліком у розмірі

(встановлюється самостійно), достатньому для їх належної та якісної роботи; право на процедурну та організаційну самостійність - формування, затвердження, виконання фінансових планів, кошторисів, кошторису, звітності та контролю під відповідальність певної особи тієї чи іншої місцевої посадової особи.

Для держави державна цільова програма виступає як важіль регулювання соціально-економічного розвитку і поєднує в собі такі риси бюджетування, орієнтованого на результат і цільового підходу: цілісність і системність у вирішенні поставлених завдань; конкретизований (лімітуючий) характер планування; визначення обсягу фінансування в залежності від бажаних результатів; аналіз програм за критеріями ефективності під час їх реалізації; прозорість порядку формування програми.

Механізм фінансування державних цільових програм - це сукупність форм і методів використання фінансових ресурсів для досягнення цілей держави, за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів на макрорівні, що дозволяє вирішувати нагальні проблеми країни, зокрема, створення умов для нормального функціонування економіки та розвитку різних галузей.

Основні недоліки програми програмно-цільового підходу в Україні є такими:

1. Недостатність і повна невизначеність фінансування. Реальні кошти, спрямовані на реалізацію програми, як правило, дуже незначні, до того ж практично не пов'язані з обсягами, передбаченими в обґрунтуванні та затвердженні програми.

2. Низька якість програм, слабка ланка завдання, вирішення яких передбачено програмою, з цілями, досягненням яких є сформульована мета програми, не опрацьована послідовність виконання етапів її реалізації.

3. У цих умовах особливо катастрофічним є фактична відсутність повного контролю над ходом реалізації програми, реальних важелів впливу на це керівники програм практично не мають.

РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА ТА КОНТРОЛЬ ПОКАЗНИКІВ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ.

2.1. Бюджетна програма як інструмент управління видатками територіальних громад в контексті використання програмно-цільового методу.

Формування фінансово незалежних та самодостатніх громад неможливе без упорядкування системи. фінансів, якими розпоряджаються місцеві органи влади, з точки зору ефективності планування фінансових ресурсів. Тому, актуальними стають питання методології планування видатків територіальних громад з метою повного задоволення потреб громадян, надання соціальних послуг та стабільного соціально-економічного зростання.

Видатки бюджету відіграють ключову роль у стимулюванні соціально-економічного розвитку як територіальних громад, так і країни в цілому, беручи участь у процесах розподілу фінансових ресурсів між галузями бюджетної системи та держави, а також серед місцевих органів влади, з одного боку, і фізичними та юридичними особами, з іншого. За рахунок видатків відповідного бюджету органи державної влади та місцевого самоврядування виконують покладені на них функції з метою задоволення потреб громадян на основі принципу субсидіарності.

Багато вітчизняних і зарубіжних вчених присвячують свою наукову увагу проблемі сутності витрат. Отже, виходячи з аналізу різноманітних джерел, пропонуємо власне авторське тлумачення поняття «витрати об'єднаної територіальної громади» - це економічні відносини, які виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин з метою розподілу грошових коштів для фінансування особистих і делегованих повноважень, програм і подій, соціально-економічний розвиток громади, задоволення соціальних потреб. Це явище також служить засобом вирівнювання дохідної здатності певної категорії людей, які проживають на цій території.

Для ефективної реалізації державної політики можна визначити

дотримання принципів, що оптимізують розподіл видатків дозвіл між державою, місцевими органами влади та ОТГ.

- принцип територіальності (повна відповідальність ОТГ на визначеній території, яка здійснює витрати та певна територія споживання послуг);
- принцип соціальної авторизації (єдиний підхід до формування пакету соціальних послуг для громадян незалежно від їх місця проживання);
- принцип найбільш релевантного наближення рівня бюджетної послуги до свого споживача (чим більше різниця в стані влади та ОТГ у можливості надання бюджетних послуг, тим більше послуг має надаватися на найвищому рівні);
- принцип ефекту масштабу (бюджетні послуги максимально доступні споживачам, децентралізація впливає на збільшення їх кількості, ефективності, а також економічності).

Відповідно принципам налагодження дієвої та результативної методології планування видатків місцевих бюджетів, зокрема ОТГ, обґрунтування бюджетних призначень, необхідних для виконання власних та делегованих функцій, реалізації бюджетних програм, сформованих відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку, як держави, так і регіону з ефективними підходами до бюджетного планування мають стати основними напрямками опанування планування бюджетних видатків усіх рівнів, реформування бюджетного процесу в цілому.

Планування становить систему постановки цілей і показників, а також завдань, з використанням певних ресурсів.

Методологічні засади бюджетного планування на місцевому рівні мають базуватися на таких складових: формування доходів бюджету, планування та формування видатків бюджету, управління місцевим боргом, що позитивно вплине на соціально-економічний розвиток відповідної територіальної громади. Бюджетне планування - це сукупність механізмів, які координують фінансові зв'язки і забезпечують формування багаторівневих бюджетів.

На нашу думку, методологію планування місцевих бюджетів можна розглядати як єдність принципів, методів, інструментів, за допомогою яких

відбувається планування та прогнозування бюджетів.

Основними елементами методології планування бюджетних видатків ОТГ є [5]:

- принципи планування видатків бюджету;
- методика планування бюджетних видатків;
- інструменти планування бюджетних видатків;
- обов'язки, повноваження та порядок взаємодії учасників для планування видатків бюджету;
- систему індексів, за допомогою якої можна проводити аналіз ефективності на етапі формування та реалізації та оцінювати досягнуті фактичні результати.

Тому виникає необхідність опанування методологічних аспектів бюджетного планування для визначення соціально-економічного ефекту від здійснення видатків за середній період на основі впровадження програмно-цільового методу. Для розвитку системи планування видатків у частині місцевих бюджетів необхідно розробити методологічні підходи щодо стратегії діяльності на середньострокову перспективу виходячи з цілей, завдань та очікувань їх функціонування на перспективу відповідно до визначених пріоритетів та завдання в програмах і стратегіях соціально-економічного розвитку.

Програма класифікації видатків бюджету, а саме програмний розподіл видатків є основою впровадження та використання методу програмного бюджетування. Це дає можливість визначити пріоритети розвитку держави та відповідних територій та зв'язати їх між собою в умовах дефіциту ресурсів. Програму класифікації видатків бюджету розроблено на основі функціональної класифікації. Кожна програма відповідає певній функції і, відповідно, є лише один виконавець, який відповідає за фінанси. Це дозволило структурувати видатки за їх виконавцями та підвищити прозорість бюджетної системи в цілому.

Бюджетні програми фінансують соціальні, інвестиційні, наукові, екологічні заходи на державному та бюджетному рівнях. Через систему

бюджетних програм будуються фінансові відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування, головними розпорядниками бюджетних коштів, суб'єктами. Відповідно до Бюджетного кодексу бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення спільних цілей, завдань і очікуваного результату, визначення та реалізацію розпорядником бюджетних коштів відповідно до покладених на нього обов'язків [20].

Бюджетна програма є важливим елементом програмно-орієнтованого бюджетування, який поєднує загальні державні програми з програмами різних міністерств і установ, а також місцевих органів влади.

Застосування програмного методу планування бюджетних видатків ОТГ пов'язане з необхідністю вирішення комплексу питань на місцевому рівні, які мають системну ознаку. Це означає, що під час розподілу фінансів розпорядники бюджетних коштів ОТГ навряд чи можуть отримати об'єктивну перспективу своєї діяльності, а саме: досягнення цілей і виконання завдань, визначення пріоритетних напрямків витрачання бюджетних коштів, а також організацію дій і заходів щодо збільшення рівень якості послуг для місцевих жителів. Вищезазначені питання стають складнішими через низку факторів в рамках управління фінансуванням ОТГ:

- відсутність спільної згоди щодо забезпечення необхідними фінансовими ресурсами та практично досягнутих результатів ОТГ, підприємств та установ;
- відсутність чітко встановлених методичних положень оцінки ефективності витрат, що звужує повноваження ОТГ щодо підвищення ефективності їх реалізації;
- заходи подвійної перевірки не є ідеальними, вони спрямовані на оцінку якості послуг, цільове та ефективне використання бюджетних коштів.

Зазначені проблемні аспекти зумовлюють необхідність систематизації та реалізації комплексу управлінських рішень і заходів, забезпечених необхідними ресурсами та системою моніторингу для перевірки результатів їх виконання. Найбільш прийнятне та відповідне розширення програмного бюджетування, з точки зору наступних критеріїв, допоможе реалізувати комплекс пов'язаних заходів та залучення необхідного фінансового забезпечення.

Методичні підходи до планування бюджетних видатків ОТГ на основі методу програмного бюджетування, пов'язані з обґрунтуванням прийняття конкретних управлінських рішень для досягнення поставлених завдань (рис. 2.1.).



Рис. 2.1. Методологічні основи формування видатків на засадах програмно-програмного методу бюджетування

Джерело: розробка автора

Особливу увагу в рамках програмного бюджетування видатків необхідно приділяти контролю за досягненням кінцевих цілей виконання бюджету: плануванню використання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи, а також моніторингу доходів, отриманих від бюджетних коштів на основі виконання цільових бюджетних програм.

Грунтовне дослідження міжнародного досвіду планування та національної методологічної практики у сфері бюджетного планування в умовах проведення державного реформування дозволяє визначити такі функції, які повинні виконувати середньострокові плани, а саме:

- прогнозування наслідків прийнятих рішень з точки зору державної соціально-економічної стратегії розвитку країни;
- реалізація середньострокової фіскальної політики;
- забезпечення процесу більш прозорим та ефективним розподілом бюджетних коштів;
- забезпечення стабільної та ефективної бюджетної політики.

Таким чином, зазначене планування забезпечує бюджетну стабільність, прогнозування та можливість реагувати на мінливу ситуацію, реструктуризацію повноважень, реалізацію нових пріоритетів бюджетної політики.

Показники бюджетів ОТГ можуть використовуватися місцевими органами влади при управлінні економічними процесами для виявлення негативних тенденцій, забезпечення стабільності, а також запобігання проблемам під час розрахунків бюджету, комплексної перспективи та оцінки виконання бюджетної політики, з'ясування необхідності та засобів реалізації окремих заходів для вирішення соціально-економічних завдань і задоволення потреб громадян.

2.2. Оцінка результативності бюджетних програм: критерії, показники, застосування.

Забезпечення прозорості використання бюджетних коштів за цільовим призначенням та підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетної програми є основними завданнями концепції цільового бюджетування, яка використовується в бюджетному процесі України. Для контролю за результатами виконання бюджетної програми Міністерство фінансів України вимагає від головних розпорядників бюджетних коштів складання звітів про виконання бюджетної програми, які містять цільові та фактичні показники виконання за відповідними бюджетними програмами. Аналітичний інструментарій, затверджений Міністерством фінансів України, забезпечує проведення комплексного аналізу кількісних показників та оцінку якісних показників виконання бюджетної програми.

Дослідження ефективності бюджетного процесу має стати невід'ємною частиною системи управління державними фінансами в цілому та бюджетною політикою, зокрема.

Визначення об'єктивної методики проведення такої оцінки дозволить здійснювати моніторинг результатів бюджетного процесу, порівнювати цей результат із показниками різних періодів, вживати необхідних превентивних заходів для уникнення можливих помилок у майбутньому та забезпечить усім учасникам бюджетного процесу бюджетного процесу з відповідною інформацією, яка підвищить ефективність організації їх діяльності.

Ефективність бюджетного процесу дуже часто пов'язують із визначенням ефективності виконання бюджету в цілому. Ефективність виконання бюджету є показником, за яким можна зробити висновок про віддачу від виконання бюджету. У найпростішому вигляді це співвідношення отриманих бюджетних надходжень до витрат на створення умов для їх появи.

Однак ефективність бюджетного процесу не вичерпується повністю цим співвідношенням.

Оцінка ефективності бюджетного процесу повинна охоплювати не тільки порядок витрачання коштів і виконання бюджету, а й такі процедури, як бюджетне планування, бюджетування, контроль.

Основними цілями оцінки ефективності бюджетної програми є:

- визначення рівня ефективності та виконання конкретної бюджетної програми шляхом встановлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів;
- визначення ступеня досягнення цільового показника та виконання цілей бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників;
- виявлення факторів, що перешкоджають виконанню бюджетної програми та досягненню визначених бюджетною програмою цільових показників;
- розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Необхідно визначити якісні та кількісні показники, за якими можна об'єктивно визначити ефективність організації бюджетного процесу, оцінюючи при цьому його ефективність у цілому.

Бюджетним кодексом України не визначено критеріїв чи показників, за якими можна було б визначити ефективність бюджетного процесу. Саме тому в науковій літературі існують різні підходи до цього питання, кожен з яких містить свій перелік показників оцінки ефективності процесу складання, розгляду, затвердження та виконання основного фінансового плану держави [15].

Комплексна оцінка бюджетного процесу передбачає визначення ефективності окремих процедур і елементів, з яких складається бюджетний процес, і визначення сукупного результату.

Інформація про складання, виконання, аналіз та оцінку бюджетної програми викладається в таких документах і звітах (табл. 2.1.).

Документи та звіти щодо виконання, аналізу та оцінки бюджетної програми

№ з/п	Назва документу	Зміст документу
1.	Паспорт бюджетної програми	документ, що визначає обсяг коштів, необхідний для виконання бюджетної програми, правові підстави реалізації програми, мету, цілі, напрями діяльності, відповідальних осіб, результативні показники та інші характеристики бюджету; програма. Дані з паспорта дозволяють державним службовцям здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів та аналізувати ефективність виконання бюджетної програми
2.	Звіт про виконання паспорта бюджетної програми (звіт про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету)	визначає обсяги видатків за бюджетною програмою; визначає відхилення обсягів касових видатків від обсягів, затверджених у паспорті бюджетної програми; розкриває показники ефективності; розкриває аналіз показників ефективності; містить пояснення відхилень між фактичними показниками виконання, досягнутими за рахунок касових видатків, від показників, затверджених у паспорті бюджетної програми; оприлюднює короткий висновок про виконання бюджетної програми, який містить інформацію про ступінь виконання завдань бюджетної програми.
3.	Результат аналізу ефективності виконання бюджетної програми	документ, що містить комплексний аналіз використання бюджетних коштів та результатів, досягнутих головними розпорядниками бюджетних коштів у процесі виконання тих самих бюджетних програм
4.	Результати оцінки ефективності виконання бюджетної програми	документ, що містить комплексний аналіз використання бюджетних коштів та результатів, досягнутих головними розпорядниками бюджетних коштів у процесі виконання тих самих бюджетних програм

Джерело: складено автором на основі [36]

Етапи оцінки ефективності бюджетної програми:

- оцінка ефективності бюджетної програми в процесі складання бюджетної декларації та проекту державного бюджету;
- оцінка ефективності бюджетної програми в процесі виконання державного бюджету;
- оцінка ефективності бюджетної програми за звітний період.

Результати оцінки ефективності бюджетної програми, у тому числі висновки органів державної влади, є підставою для прийняття рішень щодо:

- внесення змін до бюджетних призначень на поточний бюджетний період;
- внесення відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період;
- подання пропозицій до прогнозу бюджету на два бюджетні періоди, наступні за плановим;
- внесення пропозицій щодо припинення виконання відповідних бюджетних програм [4].

Отже, інформація, викладена у розглянутих документах та звітах, дає змогу державним службовцям з'ясувати, чи мають органи місцевого самоврядування та органи продовжувати виконання тієї чи іншої бюджетної програми в наступних бюджетних періодах.

Вітчизняні реалії свідчать про існування проблеми застосування комплексної оцінки щодо виконання бюджетних програм, оскільки щороку (з 2017-2022 рр.) Державний бюджет законодавчо передбачав фінансування до 560 бюджетних програм, враховуючи також їх зростання кожного року.

Приміром, за 5 років у Міністерстві освіти та науки України кількість бюджетних програм збільшала з 20 до 33, у Міністерстві охорони здоров'я – з 18 до 22 програм, у Міністерстві аграрної політики та продовольства України за п'ять років кількість бюджетних програм зросла з 11 до 14. Разом з цим, не враховуючи високу бюджетомістськість, оперативність складання відповідних паспортів бюджетних програм низька, що, в принципі, утруднює процес управління видатками державного бюджету.

Так, наприклад на кінець січня 2021 року із 511 бюджетних програм, що потребують затвердження паспортів у поточному році, до Міністерства фінансів України на погодження надійшло лише 222 програми, хоча граничним терміном надходження було визначено 14 лютого 2021 року [14].

Наведені приклади свідчать про значні проблеми в економіці держави, які спричиняють невідповідне ставлення до завдань розпорядників бюджетних коштів, неузгодженість дій, що ускладнює планування й знижує рівень ефективності використання фінансів держави.

Згідно Наказу Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» методику оцінювання виконання бюджетної програми слід проводити за показниками затрат, продукту, ефективності та якості [23]:

1) показники затрат характеризують обсяги та структуру ресурсів, які постачають виконання бюджетної програми,

2) показники продукту можуть представляти обсяг виробленої продукції, наданих публічних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано публічні послуги;

3) показники ефективності розкривають економність при витрачанні бюджетних коштів;

4) показники якості визначають: рівень реалізації інвестиційних проектів, виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів публічних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення публічними послугами осіб, які мають на них право; користь для суспільства від реалізації бюджетної програми, у тому числі з точки зору забезпечення гендерної рівності [24].

Розглядаючи глобально нестабільність бази критеріїв порівняння, складно оцінювати комплексно стан виконання бюджетних програм в Україні. В даному контексті варто прийняти те, що законодавча нива не дає змогу у повній мірі оцінювати виконання бюджетних програм, а услід – не продукує достатніх засади для зростання їх ефективності [9].

Таким чином, раціональним є формулювання критеріїв, що допустять комплексну оцінку виконання бюджетних програм в Україні на конкретному часовому відрізку.

Дослідження зарубіжних наукових джерел [2;5;6;7], дало змогу визначити нам такі показники, які, на нашу думку, дозволяють набутися бачення того, як виконання бюджетних програм відповідає їх соціально-економічній спрямованості (табл. 2.2).

**Список критеріїв для оцінювання виконання бюджетних програм в
Україні**

Критерій	Зміст критерію	Оцінка (бали)
Цільовий	100.0 % бюджетних програм реалізовані у визначений термін	1,0
	50.0 % – 99.0 % бюджетних програм реалізовані у визначений термін	0,75
	менш ніж 50.0 % – 99.0 % бюджетних програм реалізовані у визначений термін	0,5
Фінансовий	100.0 % бюджетних програм реалізовані у відповідності до запланованих обсягів фінансування, без залучення додаткових бюджетних коштів	1,0
	50.0 % – 99.0 % бюджетних програм реалізовані у відповідності до запланованих обсягів фінансування, без залучення додаткових бюджетних коштів	0,75
	Менш ніж 50.0 % – 99.0 % бюджетних програм реалізовані у відповідності до запланованих обсягів фінансування, без залучення додаткових бюджетних коштів	0,5
Правовий	100.0 % бюджетних програм реалізовані без порушень законодавства	1,0
	50.0 – 99.0 % бюджетних програм реалізовані без порушень законодавства	0,75
	Менш ніж 50.0 % бюджетних програм реалізовані без порушень законодавства	0,5
Критерій соціально-економічної ефективності	Виконання 100.0 % бюджетних програм призвело до виникнення соціально-економічного ефекту	1,0
	Виконання 50.0 % – 99.0 % бюджетних програм призвело до виникнення соціально-економічного ефекту	0,75
	Виконання менш ніж 50.0 % бюджетних програм призвело до виникнення соціально-економічного ефекту	0,5

Представлений перерахунок критеріїв санкціонує оцінку стану виконання бюджетних програм із застосуванням методики експертного опитування, або ж аналітиком (експертом) самостійно. Приміром, можна навести результати оцінювання виконання бюджетних програм в Україні в короткотерміновому періоді (табл. 2.3).

Якщо вважати, що максимально імовірний результат, якій підтверджує 100% цільову результативність, фінансову обґрунтованість, ефективність та правову бездоганність реалізації бюджетної програми являє 4.0 бали, то:

– у 2017 - 2017 рр. бюджетні програми в Україні (у відповідності до обраних критеріїв) завершені на 62.5 % ($100,0 / (4,0 / 2,5) = 62,5$);

– у 2019, 2020 та 2021 роках бюджетні програми в Україні (у відповідності до обраних критеріїв) виконані на 56.2% ($100.0 / (4.0 / 2.25 = 56.2)$).

Таблиця 2.3

**Результати оцінювання стану виконання бюджетних програм в Україні в
2017–2021 роках, бали**

Критерії	Роки					Σ
	2017	2018	2019	2020	2021	
Цільовий	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	3,75
Фінансовий	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,5
Правовий	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,5
Критерій соціально-економічної ефективності	0,75	0,75	0,5	0,5	0,5	3,0
Σ	2,5	2,5	2,25	2,25	2,25	—

Джерело: складено автором на основі [18;19]

Дані результати підтверджують наявність низької результативності виконання бюджетних програм та існування проблеми її зростання в Україні.

Визначним правилом для показників оцінки бюджетних програм є їх стабільність впродовж декількох років, при цьому необхідно, щоб для кожного критерію були розроблені конкретні вагові коефіцієнти для точного визначення внеску кожного з них у кінцевий результат.

2.3. Аналіз виконання бюджету Чортківської ОТГ

Делегування відповідних повноважень місцевому самоврядуванню разом з об'єднанням територіальних громад, а також наданням їм земельних і фінансових ресурсів, запровадження повсюдного місцевого самоврядування є суттю децентралізації, яка стартувала у 2014 році.

Внаслідок даного процесу 24 грудня 2019 року шляхом приєднання Бичківської, Білівської, Росохацької та Скородинської сільських рад Чортківського району до Чортківської міської ради обласного значення утворилась Чортківська територіальна громада з адміністративним центром у м. Чорткові. 19 лютого 2020 року до складу громади приєдналися Горішньовигнанська та Пастушівська сільські ради Чортківського району. Площа громади — 127,5 км², населення — 34 945 осіб.

Розглянемо структуру бюджету Чортківської ОТГ у діаграмі (рис. 2.2.).

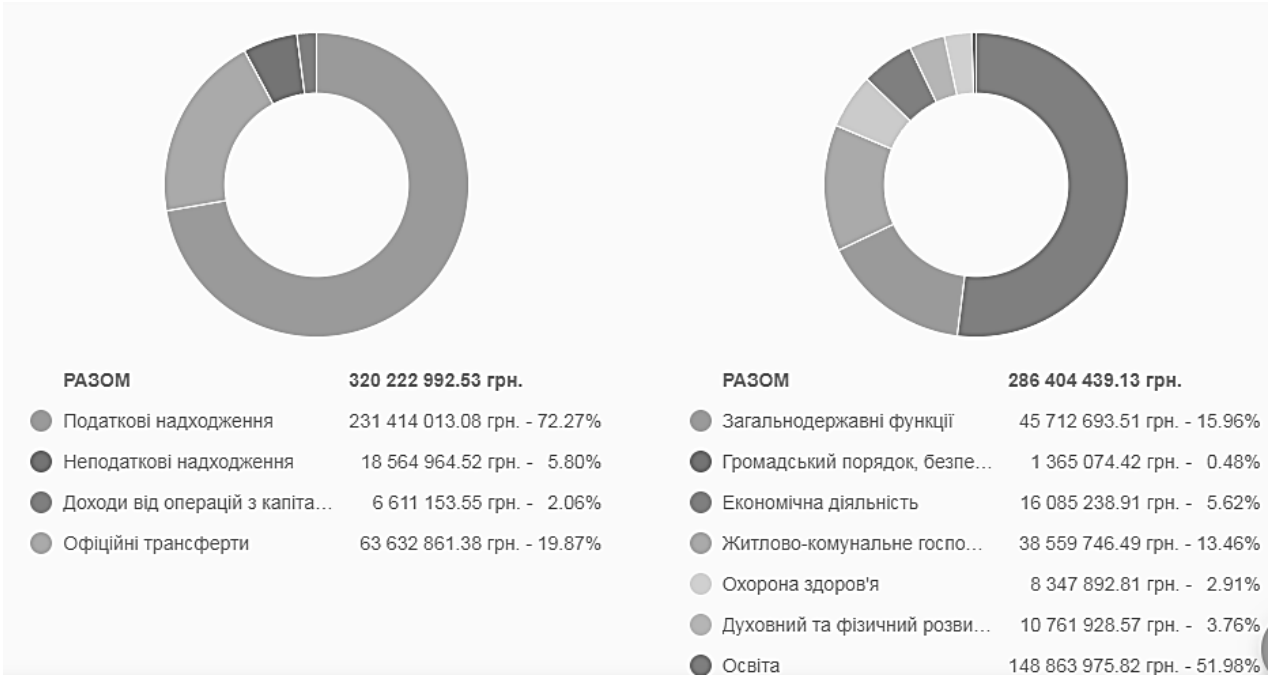


Рис. 2.2. Структура бюджету Чортківської ОТГ на 2023 р.

Джерело: складено автором на основі [28]

Як показує рис. 2.2. основою дохідної частини бюджету Чортківської ОТГ є податкові надходження, які займають 72,27% питомої ваги доходів у 2023 р.

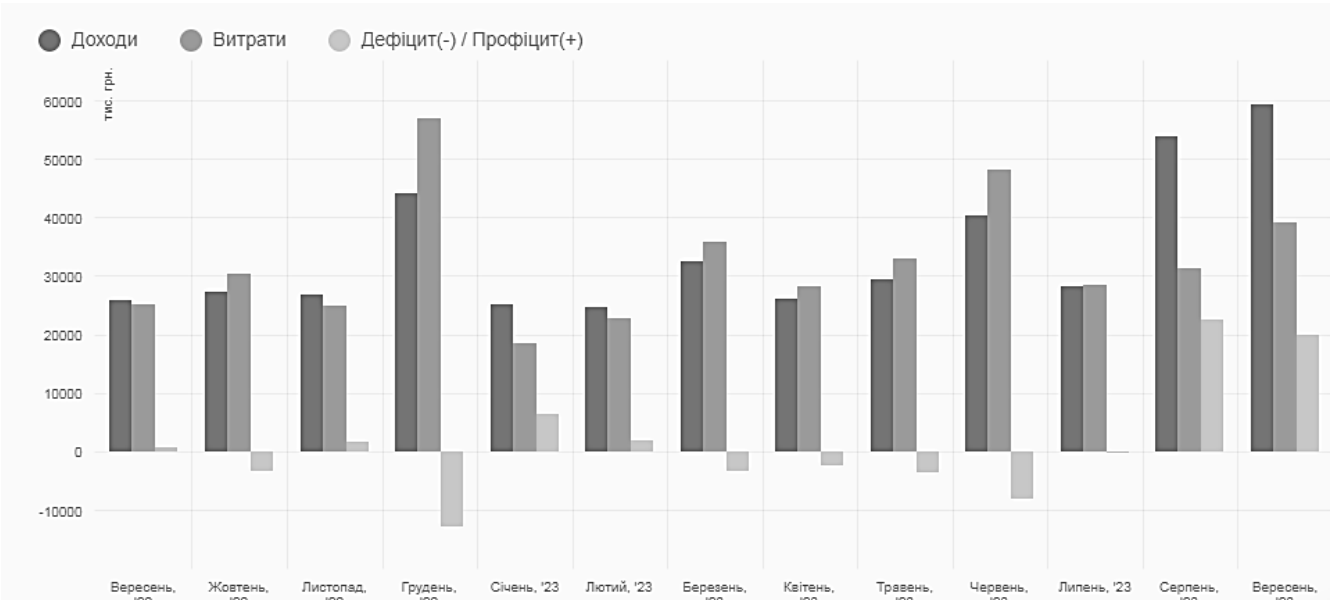


Рис. 2.3. Динаміка показників бюджету Чортківської ОТГ 2022-2023 рр. помісячно

Джерело: складено автором на основі [28]

Ще однією вагомою складовою доходів є офіційні трансферти – 19,87%. У витратній частині можна виокремити три основні напрямки: освіта – 51,96%,

загальнодержавні функції – 15,96%, житлово-комунальне господарство – 13,46%. Дослідимо динаміку показників бюджету Чортківської ОТГ 2023 р. помісячно (рис. 2.3.)

На рис. 2.3. спостерігаємо наявність дефіциту бюджету у 6-ти місяцях, найбільший стався у грудні 2022 р та червні 2023 р.

Проаналізуємо баланс бюджету за 2021-2022 рр. з метою оцінки темпів росту показників та виявлення причин спричинення дефіцитів (табл. 2.4).

Таблиця 2.4.

Аналіз балансу бюджету Чортківської ОТГ за 2021-2022 рр.

Показники виконання січень - грудень	Загальний фонд			Спеціальний фонд			РАЗОМ		
	2021	2022	Темп росту	2021	2022	Темп росту	2021	2022	Темп росту
Доходи	292433.2	318845.2	26412.0 109.0%	18461.5	15896.6	-2564.8 86.1%	310894.7	334741.9	23847.2 107.6%
Видатки	264551.0	312 442.8	47 891.8 118.1%	33215.0	31071.1	-2143.8 93.5%	297766.0	343514.0	45747.9 115.3%
Кредитування	-	-	-	0.0	-0.2	-0.1	0.0	-0.2	-0.1
Дефіцит (-) / Профіцит (+)	27882.1	6402.4	-21479.7	- 14753.4	- 15174.2	- 420.8	13128.7	-8 771.8	- 21900.5

Джерело: складено автором на основі [28]

Згідно даних аналізу, доходи загального фонду у 2022 р. мають тенденцію до зростання (109% приросту), але разом з цим на 47891,8 тис. грн. зростають витрати бюджету. За період, що аналізується у спеціальному фонді бюджету відбувся спад як доходів так і витрат на 2564,8 тис. грн. і 2143,8 тис. грн. відповідно. Така динаміка призвела до отримання профіциту у 2021 р. та дефіциту у 2022 р.

Зобразимо виконання бюджетів Чортківської ОТГ за 2021-2022 рр. у вигляді діаграми (рис. 2.4).

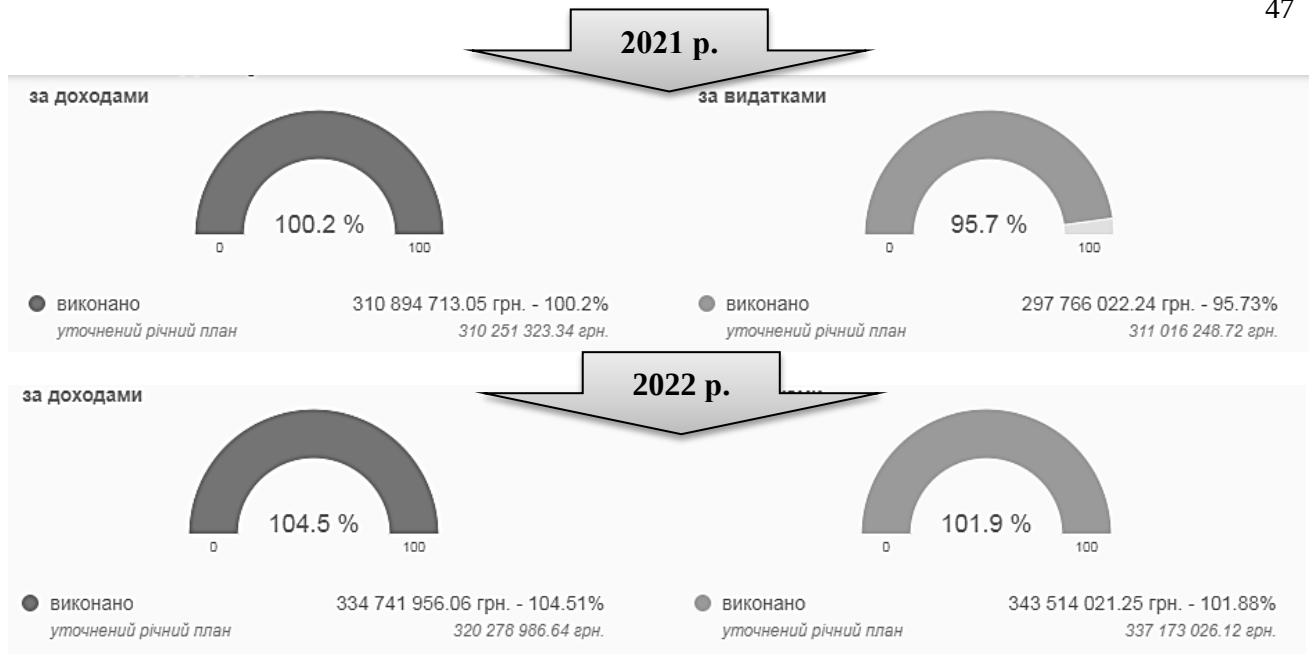


Рис. 2.4. Виконання бюджету Чортківської ОТГ за 2021-2022 рр.

Джерело: складено автором на основі [28]

У 2021 р. відбулось виконання бюджету на 100,2% за доходами та на 95,7% за видатками, відповідно у 2022 р. на 104,5% і на 101,9%.

Простежимо статті виконання бюджету за доходами (табл. 2.5.).

Таблиця 2.5.

Виконання дохідної частини бюджету Чортківської ОТГ за 2021-2022 рр.

Рік	Найменування	Розпис на рік з урахуванням змін	Виконано за період	Виконання до уточненого річного розпису, %
2021	РАЗОМ	310 251 323.34	310 894 713.05	100.20
	Податкові надходження	184 631 500.00	183 610 031.14	99.44
	Неподаткові надходження	8 923 522.00	10 751 320.45	120.48
	Доходи від операцій з капіталом	9 316 697.00	9 248 748.73	99.2
	Офіційні трансферти	107 379 604.34	107 284 612.73	99.91
2022	РАЗОМ	320 278 986.64	334 741 956.06	104.51
	Податкові надходження	229 147 180.00	232 801 708.49	101.59
	Неподаткові надходження	8 419 350.00	18 950 950.24	225.08
	Доходи від операцій з капіталом	324 723.00	664 184.00	204.53
	Офіційні трансферти	82 387 733.64	82 325 113.33	99.92

Джерело: складено автором на основі [28]

Найбільш виконані статті доходів є неподаткові надходження та доходи від операцій капіталом, стабільно близько 100% виконуються податкові надходження. Розглянемо детальніше виконання загального фонду на 2022 р.

Таблиця 2 .6.

Виконання загального фонду бюджету Чортківської ОТГ за 2022 р.

№ з/п	Власні доходи	План	Факт	Віхилення (+/-)	Виконання, %
1	Податок та збір на доходи фізичних осіб	181898,2	184832,0	2933,8	101,6
2	Рентна плата за використання природних робіт	482,1	535,6	53,5	111,1
3	Акцизний податок	9645,0	9774,4	129,4	101,3
4	Місцеві податки:	36901,3	37425,6	524,3	101,4
	податки на нерухоме майно:	5068,0	5177,7	109,7	101,2
	плата за землю;	9875,0	9967,3	92,3	100,9
	транспортний податок;	25,0	25,0	-	100,0
	туристичний збір;	3,3	3,3	-	100,0
	єдиний податок;	21930,0	22252,3	322,3	101,5
5	Плата за надання адміністративних послуг	3199,0	3340,4	141,4	104,4
6	Інші надходження бюджету	610,1	612,2	2,1	100,3

Джерело: складено автором на основі [28]

Дані аналізу свідчать про повне виконання загального фонду у 2022 р. Зобразимо даний факт наочно (рис. 2.5.)



Рис. 2.5. Виконання загального фонду бюджету Чортківської ОТГ за 2022 р.

Джерело: складено автором на основі [28]

За усіма показниками фактичне виконання співпадає/незначно перевищує планове. Зокрема, податок та збір на доходи фізичних осіб виконано на 101,6%, місцеві податки надійшли у обсязі 101,4%., щодо виконання акцизного податку у 2022 р. становить 9774,4, що на 129,4 перевищує план. Дана динаміка є позитивною.

Проаналізуємо детальніше виконання спеціального фонду бюджету за 2022 р. (табл.. 2.7.).

Таблиця 2.7.

Виконання спеціального фонду Чортківської ОТГ за 2022 р.

№ з/п	Власні доходи	План	Факт	Віхилення (+/-)	Виконання, %
1	Екологічний податок	215,0	226,6	13,6	106,3
2	Грошові стягнення за шкоду заподіяну порушенням законодавства	227,0	251,5	24,5	110,8
3	Власні надходження бюджетних установ: плата за послуги, що надаються бюджетними установами; інші джерела власних надходжень (гуманітарна допомога).	14605,3	14752,0	146,7	101,0
		2119,3	2156,2	36,9	101,7
		12486,0	12595,8	109,8	100,9
4	Інші надходження		0,4	0,4	
5	Бюджет розвитку: кошти від продажу майна; кошти від продажу землі.	324,7	664,2	339,5	200,0
		62,5	62,5		100,0
		262,2	601,7	339,5	230,1

Джерело: складено автором на основі [28]

За спеціальним фондом також спостерігається виконання в повній мірі. Найвагоміша складова - власні надходження бюджетних установ (101,0%) .

Загалом станом на 2022 р. в Чортківській ОТГ на період 2021-2023 рр. виконуються 39 програм за напрямками: управління комунальним господарством, управління соціального захисту та охорони здоров'я, фінансове управління тощо.

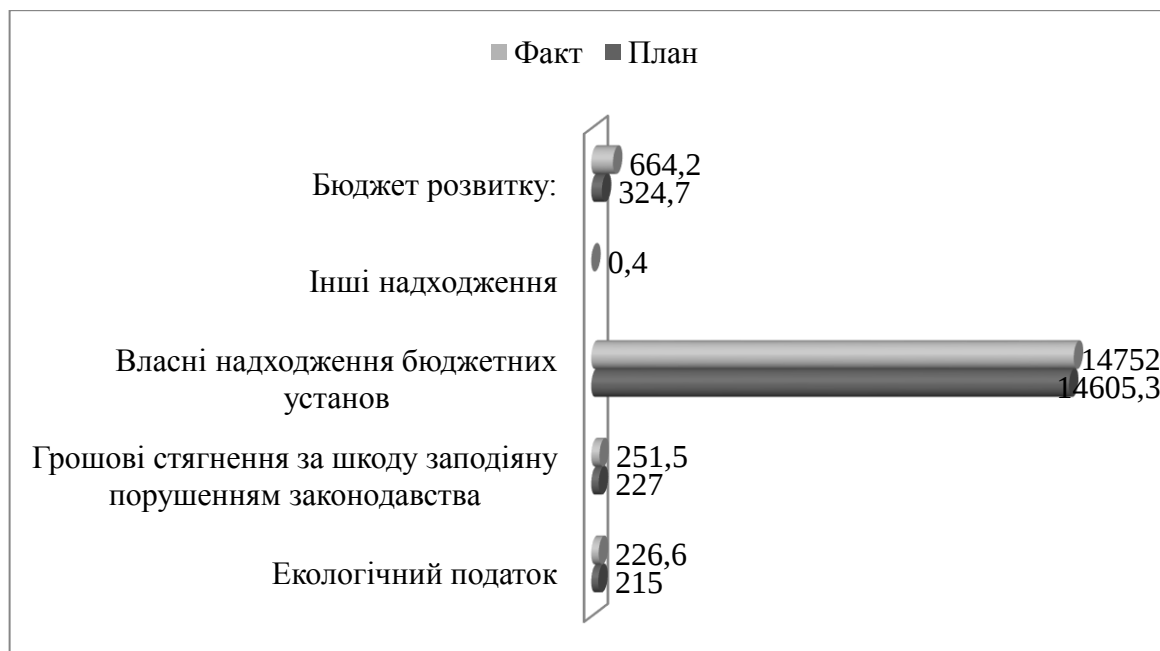


Рис. 2.6. Виконання спеціального фонду Чортківської ОТГ за 2022 р.

Джерело: складено автором на основі [28]

Наведемо приклад програми (Додаток) та паспорту даної програми (табл. 2.8.). Детальніше ресурсне забезпечення програми наведено у Додатку.

Таблиця 2.8.

**Паспорт програми розвитку комунального господарства
Чортківської міської територіальної громади на 2021 - 2023 роки**

1	2	3
1.	Ініціатор розроблення Програми	Управління комунального господарства Чортківської міської ради
2.	Правове обґрунтування Програми	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про житлово-комунальні послуги», «Про автомобільні дороги».
3.	Розробник Програми	Управління комунального господарства Чортківської міської ради
4.	Співрозробники Програми	Чортківська міська рада, управління комунального господарства Чортківської міської ради
5.	Відповідальний виконавець Програми	Управління комунального господарства Чортківської міської ради
6.	Учасники Програми	Управління комунального господарства Чортківської міської ради

1	2	3
7.	Термін реалізації Програми	2021-2023 р.р.
8.	Перелік місцевих бюджетів, які беруть участь у виконанні програми (для комплексних програм)	Кошти бюджету Чортківської міської територіальної громади
9.	Загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, всього, тис. грн. у тому числі:	14007
9.1.	коштів бюджету Чортківської міської територіальної громади, тис. грн.	14007
9.2.	коштів інших джерел	

Джерело: складено автором на основі [28]

В сучасних умовах ОТГ доцільно приділяти значну увагу аналізу ефективності виконання бюджетних програм на кожному етапі її реалізації для забезпечення прозорості, раціональності та врахування думки громадськості. Про це детальніше розглянемо в наступному розділі.

Висновки до розділу 2.

Авторське тлумачення поняття «витрати об'єднаної територіальної громади» - це економічні відносини, які виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин з метою розподілу грошових коштів для фінансування особистих і делегованих повноважень, програм і подій, соціально-економічний розвиток громади, задоволення соціальних потреб.

Принципи, що оптимізують розподіл видатків дозвіл між державою, місцевими органами влади та ОТГ: принцип територіальності (повна відповідальність ОТГ на визначеній території, яка здійснює витрати та певна територія споживання послуг); принцип соціальної авторизації (єдиний підхід до формування пакету соціальних послуг для громадян незалежно від їх місця проживання); принцип найбільш релевантного наближення рівня бюджетної послуги до свого споживача (чим більше різниця в стані влади та ОТГ у

можливості надання бюджетних послуг, тим. більше послуг має надаватися на найвищому рівні); принцип ефекту масштабу (бюджетні послуги максимально доступні споживачам, децентралізація впливає на збільшення їх кількості, ефективності, а також економічності).

На нашу думку, методологію планування місцевих бюджетів можна розглядати як єдність принципів, методів, інструментів, за допомогою яких відбувається планування та прогнозування бюджетів. Основними елементами методології планування бюджетних видатків ОТГ є: принципи планування видатків бюджету; методика планування бюджетних видатків; інструменти планування бюджетних видатків; обов'язки, повноваження та порядок взаємодії учасників для планування видатків бюджету.

Бюджетна програма є важливим елементом програмно-орієнтованого бюджетування, який поєднує загальні державні програми з програмами різних міністерств і установ, а також місцевих органів влади.

Складено модель методичних підходів до планування бюджетних видатків ОТГ на основі методу програмного бюджетування, пов'язані з обґрунтуванням прийняття конкретних управлінських рішень для досягнення поставлених завдань.

Основними цілями оцінки ефективності бюджетної програми є: визначення рівня ефективності та виконання конкретної бюджетної програми шляхом встановлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів; визначення ступеня досягнення цільового показника та виконання цілей бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників; виявлення факторів, що перешкоджають виконанню бюджетної програми та досягненню визначених бюджетною програмою цільових показників; розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів; прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Етапи оцінки ефективності бюджетної програми: оцінка ефективності бюджетної програми в процесі складання бюджетної декларації та проекту

державного бюджету; оцінка ефективності бюджетної програми в процесі виконання державного бюджету; оцінка ефективності бюджетної програми за звітний період.

Визначено список критеріїв для оцінювання виконання бюджетних програм в Україні: цільові, фінансові, правові, соціально-економічної ефективності.

Якщо вважати, що максимально імовірний результат, якій підтверджує 100% цільову результативність, фінансову обґрунтованість, ефективність та правову бездоганність реалізації бюджетної програми являє 4.0 бали, то:

– у 2017 - 2017 рр. бюджетні програми в Україні (у відповідності до обраних критеріїв) завершені на 62.5 % ($100,0 / (4,0 / 2,5) = 62,5$);

– у 2019, 2020 та 2021 роках бюджетні програми в Україні (у відповідності до обраних критеріїв) виконані на 56.2% ($100,0 / (4,0 / 2,25) = 56,2$).

Дані результати підтверджують наявність низької результативності виконання бюджетних програм та існування проблеми її зростання в Україні.

Основою дохідної частини бюджету Чортківської ОТГ є податкові надходження, які займають 72,27% питомої ваги доходів у 2023 р. Ще однією вагомою складовою доходів є офіційні трансфери – 19,87%. У витратній частині можна виокремити три основні напрямки: освіта – 51,96%, загальнодержавні функції – 15,96%, житлово-комунальне господарство – 13,46%. Спостерігається наявність дефіциту бюджету у 6-ти місяцях, найбільший стався у грудні 2022 р та червні 2023 р. Згідно даних аналізу, доходи загального фонду у 2022 р. мають тенденцію до зростання (109% приросту), але разом з цим на 47891,8 тис. грн. зростають витрати бюджету. За період, що аналізується у спеціальному фонді бюджету відбувся спад як доходів так і витрат на 2564,8 тис. грн. і 2143,8 тис. грн. відповідно. Така динаміка призвела до отримання профіциту у 2021 р. та дефіциту у 2022 р.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Участь громадськості у бюджетному процесі для забезпечення прозорості формування та виконання бюджету.

Прозорість бюджетного процесу є однією з передумов, що дозволяє суспільству виявляти проблемні аспекти фіскальної політики та взаємодіяти з органами державної влади для їх вирішення. Відсутність достатнього рівня бюджетної прозорості ставить під загрозу основні принципи громадянського суспільства, що викликає сумніви щодо ефективності дій влади. Сьогодні пріоритети фіскальної політики мають узгоджуватися з суспільними інтересами. Оптимальна фінансова децентралізація бюджету, у свою чергу, є наслідком балансу між інтересами держави та громадянського суспільства.

Проблема забезпечення соціально-економічних потреб усього населення є особливо актуальною в сучасний період змін, коли реформа децентралізації стає одним із ключових аспектів стратегічних планів уряду. Ідеї прозорості бюджетного процесу передусім включають складові відкритості бюджетної інформації, належний рівень та ефективність бюджетного нагляду та участь громадськості в бюджетному процесі. Лише за умови виконання цих умов прозорості можна досягти оптимального рівня фіскальної децентралізації, що означатиме ефективність виконання провесно-цільового методу бюджетування. Забезпечення засад прозорості бюджетного процесу утвердить демократичні принципи України, прихильність ідеям євроінтеграційного руху, створить нову систему взаємовідносин громадськості та держави.

Громадяни повинні отримувати достатню бюджетну інформацію, брати участь у бюджетному процесі, що призведе до більш повного задоволення потреб соціально-економічного розвитку. Ідеї прозорості бюджетного процесу поширюють ключові міжнародні організації: МВФ та Світовий банк.

Дослідження рівня прозорості бюджетного процесу проводиться

Міжнародним бюджетним партнерством (IBP) з 2006 року. Останній звіт досліджує стан бюджетної прозорості в 115 країнах світу на основі 145 пунктів. Оцінка здійснюється незалежними експертами на основі чітко визначеної методології. Враховуючи євроінтеграційні тренди України, можна запропонувати порівняти стан прозорості української бюджетної системи з аналогічними показниками країн Східної Європи, які вже є членами ЄС.

Таблиця 3.1.

Оцінка бюджетної прозорості країн Східної Європи

№ з/п	Країна	Відкритість бюджетної інформації	Стан та ефективність нагляду	Рівень участі громадськості
1	Румунія	75	63	6
2	Словенія	69	80	11
3	Болгарія	66	59	22
4	Чеська Республіка	61	82	9
5	Польща	59	82	24
6	Словаччина	59	56	9
7	Хорватія	58	59	7
8	Україна	57	59	26
9	Молдова	54	83	30
10	Угорщина	46	65	11
11	Сербія	43	63	2

Джерело: складено автором на основі [4]

У результаті порівняння бюджетної прозорості виявилось, що Україна посідає 8 місце з 11 досліджених країн Східної Європи, які входять до ЄС. Якщо брати до уваги світовий рейтинг країн за відкритістю бюджетної інформації, то Україна посідає 39 місце. Детальний розгляд ключової складової бюджетної прозорості засвідчив, що рівень відкритості бюджетної інформації в Україні на 18 пунктів відстає від ключового гравця регіону – Румунії. Оцінка бюджетної інформаційної відкритості України становить 57 балів зі 100 можливих, що відповідає обмеженій доступності інформації для населення. Для порівняння, середній світовий показник становить 42 бали, тоді як у Східній Європі – 59 балів. Отриманий Україною бал є результатом оцінки наявності та своєчасності оприлюднення восьми основних бюджетних документів: попереднього коментаря до бюджету (бюджетної резолюції), проекту бюджету,

закону про державний бюджет, проміжного бюджету.

Дослідження свідчить, що Україна не публікувала лише піврічний бюджетний звіт із цього переліку, який зазвичай містить інформацію про виконання бюджету до середини фінансового року та скоригований бюджетний прогноз на кінець року. Крім наявності та своєчасності оприлюднення бюджетної документації, оцінювалась повнота наданої інформації по кожному з поданих документів. У підсумку, найвищими були закон про державний бюджет (95 балів), проміжні бюджетні звіти (93 бали) та аудиторський звіт (86 балів). Проект бюджету (48 балів), бюджетна резолюція (45 балів) та Громадський бюджет України (42 бали) оцінені на обмеженому рівні повноти та оперативності інформації. Тобто відкритість бюджетної інформації в Україні не досягає світових критеріїв, але наповнення ключових бюджетних документів отримало позитивну оцінку.

Також зазначається, що у проекті бюджету слід приділити більше уваги детальному прогнозуванню доходних джерел бюджету щонайменше на два бюджетні періоди вперед. За оцінками експертів, надана прогнозна інформація склала дві третини дохідних джерел бюджету. Попередні дані надано для ключових джерел податків, але неподаткові надходження потребують більшої уваги. Також звертається увага на відкритість інформації щодо боргового навантаження країни, зокрема щодо ключових зовнішніх і внутрішніх кредиторів країни, процентних ставок. Аналіз бюджетної чутливості характеризувався негативною оцінкою, яка повинна враховувати можливі зміни бюджетної ситуації в контексті впливу ключових макроекономічних показників, зокрема індексу інфляції, зміни величини реального ВВП тощо. Для України ці пропозиції для аналізу чутливості бюджету є особливо актуальними, враховуючи сировинну залежність від енергоресурсів, нестабільну політичну складову та інші деструктивні фактори. Серед недоліків звіту про виконання бюджету можна виділити відсутність порівняння прогнозних макропоказників на початок року з результатами після закінчення бюджетного періоду.

Зведена інформація щодо благодійної допомоги, наданої Україні, обмежена. Виявлено, що особливої уваги потребує аспект щодо розкриття

інформації про фінансові та нефінансові активи, що належать органам державної влади, а саме їх кількість, стан, ринкова вартість.

Подання інформації про позабюджетні фонди в Україні вимагає більшої деталізації, оскільки це дасть змогу зрозуміти реальну фінансову ситуацію в країні. В українських реаліях громадськість має отримувати достовірні дані про стан Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування. Враховуючи залежність від експорту енергоресурсів, фактично інформацію про фінансовий стан НАК «Нафтогаз України» слід віднести до категорії позабюджетних коштів. Зокрема, у бюджетних документах відсутня загальнодоступна інформація щодо державних трансфертів НАК «Нафтогаз України». Відсутність цієї інформації у відкритому доступі потенційно створює ризики приховування та маніпулювання бюджетними показниками.

Одним із шляхів удосконалення класифікації видатків в Україні з урахуванням міжнародних демократичних прагнень має стати розробка власної демографічної, гендерної та регіональної концепцій розподілу витрат. Враховуючи важливість аграрної складової бюджету, можна сформулювати певний вид аграрного бюджетування з урахуванням географічної складової. Наприклад, досвід бюджетування в Індії враховує аспекти розширення суспільства. ООН підтримує гендерне бюджетування для забезпечення гендерної рівності.

Також більш висока оцінка відкритості бюджетної інформації потребує надання більш детальної інформації про категорію боргу (внутрішній чи зовнішній), загальну суму зовнішнього боргу, структуру боргових інструментів та розмір процентних ставок за ними.

Незважаючи на відставання України від сусідів за рівнем відкритості бюджетної інформації, є і позитивні моменти. За станом та ефективністю нагляду та рівнем участі громадськості в бюджетному процесі Україна посідає перше місце серед обраної групи країн. Але незважаючи на це, за оцінками Міжнародного бюджетного партнерства, громадськості мало можливостей брати участь у бюджетному процесі. За рівнем участі громадськості в бюджетному процесі Україна отримала 30 балів, що означає мінімальний

рівень. Водночас Румунія, яка є лідером у регіоні, надає громадськості незначні можливості для участі у бюджетному процесі, про що свідчать шість пунктів.

Ефективність та контроль бюджетного процесу в Україні оцінено у 83 бали, що є достатнім рівнем. У групі досліджуваних країн найвищою оцінкою була оцінена робота бюджетного нагляду України. Україна отримала високі оцінки бюджетного нагляду як у процесі складання та затвердження бюджету, так і в процесі його виконання. Одним із нових аспектів бюджетного нагляду, який почав з'являтися в розвинутих демократичних країнах, є діяльність незалежних наглядових інституцій, основною метою яких є підвищення довіри до державних фінансів шляхом перевірки адекватності бюджетних прогнозів та незалежної перевірки дій уряду. Незалежні фінансові установи можуть мати різні організаційні форми, такі як парламентські бюджетні служби чи фіскальні ради. Але наразі в Україні такої наглядової установи немає. Деякі країни Східної Європи вже мають досвід функціонування таких наглядових органів, а саме Румунія, Словаччина, Болгарія, Хорватія, Угорщина, Сербія. Тобто, вже наявний високий рівень бюджетного нагляду в Україні можна підвищити шляхом запозичення позитивних тенденцій, які є в сусідніх країнах, які вже запровадили ці інститути в бюджетний процес.

3.2.Повномасштабна війна в Україні: оптимізація державних видатків в умовах невизначеності

Як уже зазначалося, оптимізацію державних видатків можна проводити як у мирний, так і у воєнний час. У мирний час оптимізація державних видатків полягає у виявленні сфер, де державні витрати є надто високими, та оцінці масштабів можливих скорочень за рахунок підвищення ефективності використання коштів. В умовах воєнного часу надходження у 2022 році різко скоротилися через повномасштабну російську війну, руйнування та збитки та спад економіки, але видатки суттєво зросли через необхідність і пріоритетність фінансування сектору безпеки і оборони та соціальних видатків.

У свою чергу, загрозливим є скорочення податкових надходжень, які складають більшу частину доходів бюджету. Значне зменшення податкових надходжень до державного бюджету спричинене припиненням господарської діяльності багатьох суб'єктів господарювання в умовах збройної агресії.

Першим елементом процесу прийняття рішень у бюджетуванні в умовах невизначеності є зовнішні сили. Війна викликає різні кризи. Залежно від характеру різні кризові явища можуть суттєво впливати на структуру видатків державного бюджету. До кризових явищ, які впливають на структуру видатків державного бюджету, належать стихійні лиха, пандемія COVID-19, зовнішні економічні кризи, внутрішня політична нестабільність, страйки, революції та війни. Підсумовуючи, можна сказати, що в структурі видатків державного бюджету враховуються такі види криз: економічна, соціальна, політична, природна, військова. Водночас військова криза зараз є найважливішою. Військова криза сильно вплинула на державний бюджет. Це залежить від багатьох факторів, таких як тривалість кризи, масштаб втручання, фінансові зобов'язання держави тощо. Можливі такі наслідки військової кризи для доходів і видатків державного бюджету:

- збільшення витрат на оборону: у разі військових дій держава може збільшити витрати на оборону, включаючи придбання нової військової техніки та озброєння, підготовку військових, будівництво військових баз тощо. Це може призвести до збільшення у державних видатках і зменшенні коштів для інших секторів;

- зменшення доходів: військова криза також може призвести до зменшення державних доходів, оскільки може відлякати інвесторів і туристів. В умовах зниження економічної активності можуть зменшитися податкові надходження до державного бюджету;

- збільшення боргового навантаження: у разі військової кризи держава може збільшити свій борговий тягар, оскільки може залучити більше кредитів для фінансування військових операцій. Це може призвести до збільшення витрат на обслуговування боргу та зменшення ймовірності інших витрат;

- потенційне зниження інвестицій: військова криза може відлякати інвесторів і знизити їхню довіру до держави. Це може призвести до зменшення інвестицій та економічного зростання, вплинувши на державні доходи.

Слід підкреслити, що зараз, як ніколи, видатки державного бюджету, їх структура напряму залежать від доходів державного бюджету. Ми бачимо значний розрив між видатками та доходами державного бюджету на 2022 рік. Джерелами покриття цього розриву були державні позики, фінансова допомога, дотації від США, Великої Британії, міжнародних фінансових інституцій та країн ЄС, інших країн-партнерів України.

Таблиця 3.2.

Видатки державного бюджету України (функціональна класифікація), %

Індикатори	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Загальнодержавні функції	20 546,0	15.30	17.87	17.22	16.97	16.53	15.68	26 634,0	13.87	17 349,0
тобто обслуговування державного боргу	31 594,0	42 309,0	14.65	13.99	13.16	26 238,0	45 241,0	47 362,0	16 346,0	
Захист	24 532,0	13 302,0	44 935,0	24 685,0	31 625,0	30 926,0	34 578,0	13 028,0	20 668,0	42.24
Громадський порядок,	26 177,0	13 789,0	17 411,0	17 441,0	17 441,0	31 717,0	45 090,0	45 627,0	25 873,0	16.39
безпеки, судочинства	45 566,0	8.00	16 224,0	21 641,0	22 037,0	16 589,0	27 181,0	45 243,0	41 974,0	19 419,0
Господарська діяльність	41 640,0	0.60	0.70	0.70	0.56	0.53	0.59	0.52	0.55	0.17
Охорона навколишнього середовища	0.02	0.03	0.00	0.00	0.00	0.03	0.01	0.01	0.01	0.02
Охорона здоров'я	44 960,0	16 834,0	35 796,0	29 952,0	36 161,0	47 150,0	21 610,0	25 812,0	16 377,0	29 738,0
Духовний і фізичний розвиток	46 023,0	41 275,0	42 005,0	0.72	0.94	44 986,0	0.93	0.76	45 108,0	0.41
Освіта	24 289,0	24 624,0	45 047,0	45 174,0	32 964,0	18 354,0	29 677,0	45 203,0	46 844,0	42 401,0
Соціальний захист і добробуту	21.93	18.72	17.98	22.19	17.22	16.62	20.38	45 102,0	22.77	15.75
Пенсійне забезпечення		17.62	16.43	20.82	15.90	15.22	16.99	15.70	13.50	

Джерело: складено автором на основі [27]

Аналіз видатків державного бюджету України за період з 2013 по 2022 роки свідчить про відсутність єдиної державної стратегії, яка б визначала пріоритети соціально-економічного розвитку та реалізовувала національні інтереси (табл. 3.2). При цьому значна частина видатків держбюджету йшла на обслуговування та погашення державного боргу, і в 2013 році це становило 7,86% видатків держбюджету, то в 2015 році — 14,65%, і така тенденція зберігається. Водночас слід зазначити, що за цей період обмінний курс змінився з 7,9 грн./дол. США до 36,65 грн./дол. США, що призвело до кардинальних змін абсолютних значень показників державного бюджету (табл. 3.2).

У період воєнного стану, в умовах надзвичайно обмеженого бюджету та необхідності збільшення видатків на оборону, уряд запровадив спеціальні правила витрачання коштів. Постановою уряду №590 (Маркуц, 2023), ухваленою влітку 2021 року, у березні 2022 року запроваджено жорсткі пріоритети щодо видатків державного та місцевих бюджетів на воєнний час та введено значні обмеження за окремими видами статей. Навіть якщо буде досягнуто конкретних цільових показників надходжень, видатки з нижчими пріоритетами фінансування військового часу не будуть виконані, забезпечуючи ліквідність єдиного рахунку Казначейства.

Перший рік війни був відзначений підвищеною невизначеністю (рівні 4a і 4b), яку неможливо адекватно зменшити шляхом збору додаткової інформації. Невизначеності наразі невідомі. Деякі або всі аспекти проблеми є невизначеними, включаючи зовнішні події, відповідну модель системи, результати моделі та оцінку результатів зацікавленими сторонами. Прийняття рішень у таких ситуаціях характеризується надзвичайною невизначеністю [37].

Водночас, навіть в умовах, з якими Україна опинилася вперше, український уряд змушений був шукати шляхи оптимізації бюджетних видатків. Водночас Україна вже має певний досвід оптимізації бюджетних видатків у кризовий період.

Основними особливостями процесу оптимізації видатків державного бюджету під час різних криз є такі [38]:

- зміна бюджетних пріоритетів;

– обмеження витрат на оплату праці та утримання керівників підприємств, членів правлінь, членів наглядових рад суб'єктів державного сектору економіки;

– припинення фінансування необов'язкових видатків, що не впливають на якість основних видів бюджетних послуг.

Під час війни оптимізація видатків державного бюджету здійснюється в напрямку збільшення видатків на оборону країни, відновлення оборони, інфраструктури, зруйновані ворогом соціальні об'єкти, евакуація населення, соціальний захист біженців і безробітних, підтримка окремих галузей бізнесу.

Також зростає потреба у фінансуванні нових категорій витрат, пов'язаних з війною, зокрема надання соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам та ветеранам війни.

З початком війни були введені надзвичайні заходи для підтримки макроекономічної та фінансової стабільності, зокрема, для захисту основних напрямів першочергових витрат. Такі заходи включали запровадження фіксованого обмінного курсу, запровадження валютних обмежень, застосування регуляторних пом'якшень у фінансовому секторі, запровадження податкових пільг та інші.

Висновки до розділу 3.

Прозорість бюджетного процесу є однією з передумов, що дозволяє суспільству виявляти проблемні аспекти фіскальної політики та взаємодіяти з органами державної влади для їх вирішення. У результаті порівняння бюджетної прозорості виявилось, що Україна посідає 8 місце з 11 досліджених країн Східної Європи, які входять до ЄС. Якщо брати до уваги світовий рейтинг країн за відкритістю бюджетної інформації, то Україна посідає 39 місце. Детальний розгляд ключової складової бюджетної прозорості засвідчив, що рівень відкритості бюджетної інформації в Україні на 18 пунктів відстає від ключового гравця регіону – Румунії. Оцінка бюджетної інформаційної відкритості України становить 57 балів зі 100 можливих, що відповідає

обмеженій доступності інформації для населення. Для порівняння, середній світовий показник становить 42 бали, тоді як у Східній Європі – 59 балів. Отриманий Україною бал є результатом оцінки наявності та своєчасності оприлюднення восьми основних бюджетних документів: попереднього коментаря до бюджету (бюджетної резолюції), проекту бюджету, закону про державний бюджет, проміжного бюджету.

Зведена інформація щодо благодійної допомоги, наданої Україні, обмежена. Виявлено, що особливої уваги потребує аспект щодо розкриття інформації про фінансові та нефінансові активи, що належать органам державної влади, а саме їх кількість, стан, ринкова вартість.

Подання інформації про позабюджетні фонди в Україні вимагає більшої деталізації, оскільки це дасть змогу зрозуміти реальну фінансову ситуацію в країні. В українських реаліях громадськість має отримувати достовірні дані про стан Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування. Одним із шляхів удосконалення класифікації видатків в Україні з урахуванням міжнародних демократичних прагнень має стати розробка власної демографічної, гендерної та регіональної концепцій розподілу витрат. Враховуючи важливість аграрної складової бюджету, можна сформулювати певний вид аграрного бюджетування з урахуванням географічної складової.

В умовах воєнного часу надходження у 2022 році різко скоротилися через повномасштабну російську війну, руйнування та збитки та спад економіки, але видатки суттєво зросли через необхідність і пріоритетність фінансування сектору безпеки і оборони та соціальних видатків.

У свою чергу, загрозливим є скорочення податкових надходжень, які складають більшу частину доходів бюджету. Значне зменшення податкових надходжень до державного бюджету спричинене припиненням господарської діяльності багатьох суб'єктів господарювання в умовах збройної агресії.

Вструктурі видатків державного бюджету враховуються такі види криз: економічна, соціальна, політична, природна, військова. Можливі такі наслідки військової кризи для доходів і видатків державного бюджету:

- збільшення витрат на оборону: у разі військових дій держава може

збільшити витрати на оборону, включаючи придбання нової військової техніки та озброєння, підготовку військових, будівництво військових баз тощо. Це може призвести до збільшення у державних видатках і зменшенні коштів для інших секторів;

- зменшення доходів: військова криза також може призвести до зменшення державних доходів, оскільки може відлякати інвесторів і туристів. В умовах зниження економічної активності можуть зменшитися податкові надходження до державного бюджету;

- збільшення боргового навантаження: у разі військової кризи держава може збільшити свій борговий тягар, оскільки може залучити більше кредитів для фінансування військових операцій. Це може призвести до збільшення витрат на обслуговування боргу та зменшення ймовірності інших витрат;

- потенційне зниження інвестицій: військова криза може відлякати інвесторів і знизити їхню довіру до держави. Це може призвести до зменшення інвестицій та економічного зростання, вплинувши на державні доходи.

Аналіз видатків державного бюджету України за період з 2013 по 2022 роки свідчить про відсутність єдиної державної стратегії, яка б визначала пріоритети соціально-економічного розвитку та реалізовувала національні інтереси. При цьому значна частина видатків держбюджету йшла на обслуговування та погашення державного боргу, і в 2013 році це становило 7,86% видатків держбюджету, то в 2015 році — 14,65%, і така тенденція зберігається. Водночас слід зазначити, що за цей період обмінний курс змінився з 7,9 грн./дол. США до 36,65 грн./дол. США, що призвело до кардинальних змін абсолютних значень показників державного бюджету. Основними особливостями процесу оптимізації видатків державного бюджету під час різних криз є такі: зміна бюджетних пріоритетів; обмеження витрат на оплату праці та утримання керівників підприємств, членів правлінь, членів наглядових рад суб'єктів державного сектору економіки; припинення фінансування необов'язкових видатків, що не впливають на якість основних видів бюджетних послуг.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

В процесі дослідження застосування провесно-програмного методу бюджетування в ОТГ нами сформовані такі висновки та рекомендації:

1. Основні переваги від застосування програмно-цільового методу в практиці бюджетного управління в Україні: високий рівень контролю за результатами, які отримані в розрізі використання бюджетних коштів; наявність у суспільства даних про те, на що були витрачені кошти з бюджету; чіткий розподіл відповідальності між виконавцями за виконання та результати виконання бюджетних програм; виявлення ідентичних програм, які дублюють очікувані результати з можливістю виключення однієї з них із реалізації; оцінка діяльності кожного з учасників бюджетного процесу з метою визначення частки їх участі в отриманих результатах від виконання бюджетних програм тощо.

2. Визначено наступні ключові етапи застосування даного методу на регіональному рівні: ЕТАП 1- вибір державних програм, які відображають основні соціально-економічні пріоритети розвитку країни; ЕТАП 2 - встановлення мети, цілей, завдань, розробників та виконавців державних програм; ЕТАП 3- встановлення фінансової спроможності щодо реалізації програми розвитку; ЕТАП 4 - затвердження обсягу бюджетних призначень, необхідних для надання фінансової підтримки в розрізі реалізації державних програм; ЕТАП 5 - оцінка рівня ефективності витрачання коштів з бюджету та прийняття управлінських рішень щодо потенційної реалізації державних програм.

3. Основні недоліки програми програмно-цільового підходу в Україні є такими: недостатність і повна невизначеність фінансування. Реальні кошти, спрямовані на реалізацію програми, як правило, дуже незначні, до того ж практично не пов'язані з обсягами, передбаченими в обґрунтуванні та затвердженні програми; Низька якість програм, слабка ланка завдання, вирішення яких передбачено програмою, з цілями, досягненням яких є сформульована мета програми, не опрацьована послідовність виконання етапів

її реалізації. У цих умовах особливо катастрофічним є фактична відсутність повного контролю над ходом реалізації програми, реальних важелів впливу на це керівники програм практично не мають.

4. Авторське тлумачення поняття «витрати об'єднаної територіальної громади» - це економічні відносини, які виникають між суб'єктами бюджетних правовідносин з метою розподілу грошових коштів для фінансування особистих і делегованих повноважень, програм і подій, соціально-економічний розвиток громади, задоволення соціальних потреб.

5. На нашу думку, методологію планування місцевих бюджетів можна розглядати як єдність принципів, методів, інструментів, за допомогою яких відбувається планування та прогнозування бюджетів. Основними елементами методології планування бюджетних видатків ОТГ є: принципи планування видатків бюджету; методика планування бюджетних видатків; інструменти планування бюджетних видатків; обов'язки, повноваження та порядок взаємодії учасників для планування видатків бюджету.

6. Основними цілями оцінки ефективності бюджетної програми є: визначення рівня ефективності та виконання конкретної бюджетної програми шляхом встановлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів; визначення ступеня досягнення цільового показника та виконання цілей бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників; виявлення факторів, що перешкоджають виконанню бюджетної програми та досягненню визначених бюджетною програмою цільових показників; розробка пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів; прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

7. Етапи оцінки ефективності бюджетної програми: оцінка ефективності бюджетної програми в процесі складання бюджетної декларації та проекту державного бюджету; оцінка ефективності бюджетної програми в процесі виконання державного бюджету; оцінка ефективності бюджетної програми за звітний період.

8. Визначено список критеріїв для оцінювання виконання бюджетних програм в Україні: цільові, фінансові, правові, соціально-економічної ефективності. Якщо вважати, що максимально імовірний результат, якій підтверджує 100% цільову результативність, фінансову обґрунтованість, ефективність та правову бездоганність реалізації бюджетної програми являє 4.0 бали, то: у 2017 - 2017 рр. бюджетні програми в Україні (у відповідності до обраних критеріїв) завершені на 62.5 % ($100,0 / (4,0 / 2,5) = 62,5$); у 2019, 2020 та 2021 роках бюджетні програми в Україні (у відповідності до обраних критеріїв) виконані на 56.2% ($100,0 / (4,0 / 2,25) = 56,2$).

9. Основою дохідної частини бюджету Чортківської ОТГ є податкові надходження, які займають 72,27% питомої ваги доходів у 2023 р. Ще однією вагомою складовою доходів є офіційні трансферти – 19,87%. У витратній частині можна виокремити три основні напрямки: освіта – 51,96%, загальнодержавні функції – 15,96%, житлово-комунальне господарство – 13,46%. Спостерігається наявність дефіциту бюджету у 6-ти місяцях, найбільший стався у грудні 2022 р та червні 2023 р. Згідно даних аналізу, доходи загального фонду у 2022 р. мають тенденцію до зростання (109% приросту), але разом з цим на 47891,8 тис. грн. зростають витрати бюджету. За період, що аналізується у спеціальному фонді бюджету відбувся спад як доходів так і витрат на 2564,8 тис. грн. і 2143,8 тис. грн. відповідно. Така динаміка призвела до отримання профіциту у 2021 р. та дефіциту у 2022 р.

10. Прозорість бюджетного процесу є однією з передумов, що дозволяє суспільству виявляти проблемні аспекти фіскальної політики та взаємодіяти з органами державної влади для їх вирішення. У результаті порівняння бюджетної прозорості виявилось, що Україна посідає 8 місце з 11 досліджених країн Східної Європи, які входять до ЄС. Якщо брати до уваги світовий рейтинг країн за відкритістю бюджетної інформації, то Україна посідає 39 місце. Детальний розгляд ключової складової бюджетної прозорості засвідчив, що рівень відкритості бюджетної інформації в Україні на 18 пунктів відстає від ключового гравця регіону – Румунії. Оцінка бюджетної інформаційної відкритості України становить 57 балів зі 100 можливих, що відповідає

обмеженій доступності інформації для населення. Для порівняння, середній світовий показник становить 42 бали, тоді як у Східній Європі – 59 балів. Отриманий Україною бал є результатом оцінки наявності та своєчасності оприлюднення восьми основних бюджетних документів: попереднього коментаря до бюджету (бюджетної резолюції), проекту бюджету, закону про державний бюджет, проміжного бюджету.

11. В структурі видатків державного бюджету враховуються такі види криз: економічна, соціальна, політична, природна, військова. Можливі такі наслідки військової кризи для доходів і видатків державного бюджету: збільшення витрат на оборону: у разі військових дій держава може збільшити витрати на оборону, включаючи придбання нової військової техніки та озброєння, підготовку військових, будівництво військових баз тощо. Це може призвести до збільшення у державних видатках і зменшенні коштів для інших секторів; зменшення доходів: військова криза також може призвести до зменшення державних доходів, оскільки може відлякати інвесторів і туристів. В умовах зниження економічної активності можуть зменшитися податкові надходження до державного бюджету; збільшення боргового навантаження: у разі військової кризи держава може збільшити свій борговий тягар, оскільки може залучити більше кредитів для фінансування військових операцій. Це може призвести до збільшення витрат на обслуговування боргу та зменшення ймовірності інших витрат; потенційне зниження інвестицій: військова криза може відлякати інвесторів і знизити їхню довіру до держави. Це може призвести до зменшення інвестицій та економічного зростання, вплинувши на державні доходи.

12. Аналіз видатків державного бюджету України за період з 2013 по 2022 роки свідчить про відсутність єдиної державної стратегії, яка б визначала пріоритети соціально-економічного розвитку та реалізовувала національні інтереси. При цьому значна частина видатків держбюджету йшла на обслуговування та погашення державного боргу, і в 2013 році це становило 7,86% видатків держбюджету, то в 2015 році — 14,65%, і така тенденція зберігається. Водночас слід зазначити, що за цей період обмінний курс змінився

з 7,9 грн./дол. США до 36,65 грн./дол. США, що призвело до кардинальних змін абсолютних значень показників державного бюджету

13. Основними особливостями процесу оптимізації видатків державного бюджету під час різних криз є такі: зміна бюджетних пріоритетів; обмеження витрат на оплату праці та утримання керівників підприємств, членів правлінь, членів наглядових рад суб'єктів державного сектору економіки; припинення фінансування необов'язкових видатків, що не впливають на якість основних видів бюджетних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Deyneli, F. Does performance budgeting system affect fiscal performance in OECD countries. *International Institute of Social and economic Sciences*, 2019. 8(2), pp. 22-34.
2. Heru Fahlevi, Dewi Rosa Indah, Syukriy Abdullah, Afrah Junita and Rahmi Meutia, Intervention of Central Government in Local Government Budgeting Through Financial Regulations (A Case of Indonesia) *International Journal of Civil Engineering and Technology*, 2018. 9(5), pp. 1283–1291
3. Hryhorash, O., Korneyev, M., Leheza, Ye., Zolotukhina, L., & Hryhorash, T. (2018). The development of small business as a source of formation of local budget revenues in Ukraine. *Investment Management and Financial Innovations*, 15(1), 132-140. [https://doi.org/10.21511/imfi.15\(1\).2018.12](https://doi.org/10.21511/imfi.15(1).2018.12)
4. International Budget Partnership (2017). Retrieved from <https://www.internationalbudget.org>.
5. Kraan, D.-J., Trapp, L. von, Kostyleva, V., Tuinen, J. van, & Morgner, M. (2016). Budgeting in Ukraine. *OECD Journal on Budgeting*, 5, 69–140. Available at: <http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Budgeting-in-Ukraine.pdf>
6. Markovych, Gh. Everything about the program-target method in the budget process: it is important for united communities. 2016. *Decentralization*, <https://decentralization.gov.ua/news/3906>
7. Moloney, K., & Stoycheva, R. (2018). Partial Two-Way Mirror: International Organization Budget Transparency. *Global Policy*, 9(1).
8. Moynihan, D., Beazley, I., Jong, M. de, Hawke, L., Mordacq, F., Raudla, R., & Vaksova, E. (2016). *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. The World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2>
9. Stratan, A., & Manole, T. (2017). Program and performance based budgeting – way towards consolidating local financial autonomy. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 39(4), 490-509
10. Wehner, J., & de Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive

Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41(1), 96-108.

11. Бедринець М. Д., Рудник А. О. Бюджетний дефіцит: причини, наслідки та шляхи оптимізації. *The XIII International Science Conference «Perspectives of development of science and practice»*, December 14–17, 2021, Prague, Czech Republic. 626 p. (p. 86).

12. Бондарук Т. Фіскальна політика України як чинник сталого розвитку територій в умовах воєнного стану. *Економічні горизонти*, 2023/ (3 (25)), 57-67.

13. Бугай, Т. В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетного процесу в Україні. *Ефективна економіка*. 2015. № 9. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9_2015/18.pdf.

14. Бюджетний процес 2021: проведено моніторинг подання паспортів бюджетних програм. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/byudzhetniy-proces-2021-provedeno-monitoring-podannya-pasportiv-byudzhetnih-program.html>

15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

16. Вітер Д. В. До питання класифікації типових способів учинення злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2019. (1), 10-15.

17. Демчишак, Н. Б., Тихонька, У. Т. Вплив фіскальної децентралізації на наповнюваність місцевих бюджетів в Україні в умовах розвитку територіальних громад та цифровізації державних послуг. *Економіка та держава*, 2021. (6), 52-57.

18. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TM035925>

19. Звіти Рахункової палати. URL: <http://rp.gov.ua/FinControl/!FinReports/?id=1362>

20. Квак М.В. Державні цільові програми – основа реалізації політики сталого розвитку України. *Економічний аналіз*. 2017. № 1 (27). С. 43–48.

21. Крупка, М. І., Кульчицький, М. І., Коваленко, В. М. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*, 2019. (3 (56)), 7-18.

22. Лютий І., Рожко О., Лютий С. Оптимізація видатків державного бюджету України в умовах війни. О *Світ фінансів*, 2023. (4 (73)), 45-55.

23. Наказ Міністерства фінансів України від 10.10.2010 р. 1147 Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у сфері державного управління (зі змінами від 22.12.2010 р. № 1608 та від 27.09.2012 р. № 1035). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0945-10#Text>

24. Наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 No 1536 «Про результативні показники бюджетної програми». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text>

25. Науменко, В. Д. Поняття невизначеності та відображення ризику у практиці формування державних цільових програм соціально-економічного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*, (7), 2023. 135-140.

26. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

27. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.

28. Офіційний сайт Чортківської ОТГ. URL: <https://www.chortkivmr.gov.ua/golovna-storinka/miska-rada/chortkivska-miska-ob-yednana-terytorialna-gromada/>

29. Подзізей, О., Коробчук, Т. Фінансове забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні. *Економіка та суспільство*, 2023. (48). 25-31.

30. Польова, О. Децентралізація у забезпеченні стійкого економічного та соціального розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*, 2022. (37). 47-53.

31. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. Верховна Рада

України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п>

32. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

33. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521>

34. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 12.06.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

35. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

36. Самошкіна О. Програмно-цільове управління бюджетними ресурсами у механізмі суспільного розвитку. *Економічний вісник університету*, 2019 (43), 184-196.

37. Свистун С. Оптимізація соціальних видатків державного бюджету України. *Розвиток підприємництва як фактор росту національної економіки*, 2022. (21), 79-79.

38. Синютка Н., Курило О., Василюк Т. Prozorro: виклики для діджиталізації державних видатків в Україні. *Молодий вчений*, 2021. (1 (89)), 191-195.

39. Ткаченко, Н. В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес. *Фінансовий простір*, 2013. (3), 78-84.

40. Фаріон-Мельник, А. І., Сернецький, В. М. Проблема зв'язку між рівнем децентралізації бюджетних коштів та зростанням регіональної економіки. *Галицький економічний вісник*, 2020. 63(2), 96-108.