

**МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

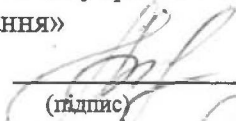
КАФЕДРА ФІНАНСОВОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**на тему: УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ЗА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ
МЕТОДОМ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ**

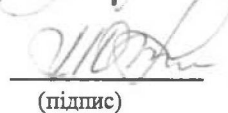
Здобувача вищої освіти II рівня, II курсу, ПМУЗ 23-1 групи,
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

освітня програма «Публічне управління фінансовою діяльністю держави та органів
місцевого самоврядування»


(підпис)

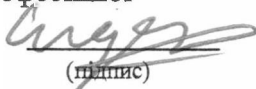
Андрієшина Оксана Олександрівна
(прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник


(підпис)

Минюк Олена Юріївна, к.ю.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

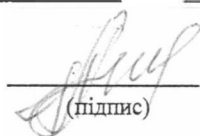
Керівник освітньо-професійної
програми


(підпис)

Сидоренко Олексій Миколайович, к.е.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту за рішенням кафедри фінансового та податкового права
протокол від «09» січня 2025 р. № 8

Завідувач кафедри


(підпис)

Глух Марина Василівна, к.ю.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Ірпінь – 2025

Реєстрація № 4 27.01.2025 [підпис]
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до захисту 07.01.2025 [підпис]
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту Гірше 10.02.2025 [підпис]
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: [підпис]
(підпис)

О.Г. Михайлова
(ініціали, прізвище)

Члени комісії: [підпис]
(підпис)

М.В. Глух
(ініціали, прізвище)

О.А. Долгий
(ініціали, прізвище)

[підпис]
(підпис)

А.В. Гарбінська-Руденко
(ініціали, прізвище)

ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		1. Бєсєдєв 2. Дємєтєв 3. Дємєтєв 4. Дємєтєв 5. Дємєтєв
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	5		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	45		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	90		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ
ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100- бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
90	A	вирішено	10.02.25	1. Бєсєдєв 2. Дємєтєв 3. Дємєтєв 4. Дємєтєв 5. Дємєтєв

ЗМІСТ

ВСТУП	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ	
1.1. Сутність, завдання, функції, принципи бюджетного планування.....	7
1.2. Методика формування програмно-цільового бюджету.....	13
1.3. Паспорти бюджетних програм	18
 РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ	
2.1. Аналіз правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування.....	22
2.2. Проблемні аспекти правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування.....	26
 РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	
ВИСНОВКИ	42
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	47

ВСТУП

Актуальність теми. У довоєнний період Україна взяла активний курс на децентралізацію, у зв'язку з чим було запропоновано низку реформ, частина з яких знайшли своє втілення в дійсності. Кращий європейський досвід та вітчизняна практика свідчать, що рівномірний розвиток територій – шлях до успішного розвитку всієї країни.

Із початком воєнних дій, спричинених несанкціонованим вторгненням росії на територію незалежної і демократичної України, дані процеси розвиваються менш інтенсивно, адже єдиним спільним інтересом, який об'єднує країну, – є перемога і збереження кордонів. Проте, ми не можемо заперечувати, що держава все ж продовжує тримати заданий вектор, тим самим розвиваючи потенціал для формування ефективних громад і забезпечення щонайбільш ефективної моделі публічного управління і адміністрування. В тому числі, місцеве самоврядування перебуває у систематичному авангарді змін, котрі доторкаються як адміністративних, так і фінансових питань.

Реформа міжбюджетних відносин – потужний стимул для громад ефективніше наповнювати власну казну та більш раціонально нею розпоряджатися. Побічний, проте досить важливий позитивний аспект, – зменшення корупційних ризиків, в тому числі за рахунок підвищення контролю за її використанням населенням на місцях, залучення громадськості до прийняття стратегічно важливих рішень, підвищення рівня прозорості.

За часи розвитку публічного управління і адміністрування було апробовано досить велику кількість різних способів бюджетування, які орієнтовані на соціально-значущий результат. Упродовж двох десятиліть у найбільш розвинених країнах набув особливої популярності програмно-цільовий метод, адже саме він дав змогу управлінцям багатьох держав ідентифікувати пріоритети при цілій низці фіскальних обмежень, отримати

належний фідбек від населення про стан задоволеності послугами. Відповідно, вказане свідчить про можливість його використання як на державному, так і на місцевому рівнях.

Разом з тим, попри численні наукові розвідки у даному напрямку, для великої кількості населення і, в окремих випадках, частини працівників, задіяних у сфері публічного управління і адміністрування, питання щодо змісту такого підходу та його диференціації відносно інших способів формування та управління фінансами, – залишається відкритим, у зв'язку з чим, тема не втрачає своєї актуальності.

Стан і ступінь розробки проблеми в спеціальній літературі.

Пролити світло на теоретичні аспекти в питанні програмно-цільового методу бюджетного планування дали змогу дослідження Алексєєва І. В., Ярошевич Н.Б., Чушак-Голобородько А. М., які сформували потужну теоретичну базу в частині вивчення бюджетної системи, зокрема, функціонуючої на території України [1]. Питання середньострокового бюджетного планування перебувають у колі наукових розвідок Богдан Т. П. [5], Затонацької Т. Г. і Шиманської О. А. [10]. Про наявні методи бюджетного планування саме на територіальному рівні веде мову Крамаренко К. [15] та Левкіський І. Б., акцентуючи увагу на програмно-цільовому як найбільш прийнятному до сучасних вимог розвитку місцевих фінансів в Україні. За результатами аналізу автор приходить до висновку, що використання програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів потребує коригування згідно із реаліями розвитку суспільства й економіки та відповідно до децентралізації [16]. Практичні аспекти застосування програмно-цільового методу ми опрацьовували через призму робіт Малько К. В. [20], Онищенко В. [23], Савчук С. В. [33], Чугунова І. Я. й Остріщенко Ю. В. [38]. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання застосування даного методу в практиці іноземних країн взяті із наукових розвідок Музика-Стефанчук О. А. [22], Романенко Є. [32].

Мета і завдання дослідження. Метою випускної роботи є розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності управління фінансами на основі програмно-цільового методу бюджетного планування, що дозволить забезпечити оптимізацію бюджетних витрат та підвищення прозорості фінансових процесів у державних установах та органах місцевого самоврядування. Для досягнення поставленої мети, необхідним є виконання низки відповідних **завдань**, серед яких:

- характеристика сутності, завдання, функцій, принципів бюджетного планування;
- дослідження методики формування програмно-цільового бюджету;
- вивчення специфіки складання паспортів бюджетних програм;
- аналіз правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування;
- виявлення проблемних аспектів правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування;
- розкриття перспектив та напрямків реформування ключових підходів до бюджетного планування із урахуванням європейського досвіду.

Об'єктом дослідження випускної роботи є суспільні відносини, що виникають у процесі управління фінансами із використанням програмно-цільового методу бюджетного планування.

Предмет дослідження випускної роботи – програмно-цільовий метод бюджетного планування.

Методи дослідження. Методи дослідження були обрані у відповідності до вищевизначеної мети та поставлених задач, з огляду на предмет і об'єкт випускної роботи. Зокрема, герменевтичний метод застосовувався при ідентифікації ключових понять, розкритті дефініцій (п. п. 1.1, 2.1); догматичний – при здійсненні комплексного аналізу нормативно-правової бази, що регулює процедуру й особливості застосування програмно-цільового методу при управлінні бюджетом (п.п. 1.2, 2.1, 2.2); функціональний, на основі якого досліджено наслідки таких дій (п. 2.2);

діалектичний – в процесі оцінки іноземного досвіду та формуванні перспектив удосконаленні поточного стану управління бюджетом в країні.

Науково-практична значущість одержаних результатів. Дослідження сприяє поглибленню наукових знань про методи і підходи до бюджетного планування, зокрема програмно-цільовий метод. Такий підхід дозволяє переходити від традиційного фінансування витрат до фінансування на основі очікуваних результатів, що підвищує наукову базу для розробки інноваційних стратегій управління державними фінансами. Запропоновані моделі управління та методи аналізу ефективності програмного бюджетування надають дослідникам інструменти для прогнозування, оцінки та адаптації бюджетних процесів. Результати роботи, зокрема викладені у емпіричній частині роботи, можуть бути використані як при написанні тез, доповідей на науково-практичних конференціях, так і застосовані при проведенні лекційних і семінарських занять із студентами профільних факультетів.

Структура дослідження. Випускна робота складається із вступу, 3 розділів, висновку та списку використаних джерел (включає в себе 45 найменування). Загальна кількість сторінок – 52.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА ПРОГРАМНО- ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

1.1. Сутність, завдання, функції, принципи бюджетного планування

Одним із найефективніших інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку країни є бюджетна політика, що націлена на певний результат. Так, у довідниках і словниках із економічної теорії передбачено, що бюджетна політика – це процедура із використання сплачених податків і одночасне спрямування державних видатків з метою врегулювання сукупного рівня економічної діяльності [34, с. 41]. Такого роду підхід лише частково транслює природу окресленого феномену, проте в цілому не розкриває її потенціал на повну силу. Більш досконалим знаходимо сучасні визначення науковців, які ведуть мову про наступне: бюджетна політика – це ціленаправлена діяльність із формування та регулювання суспільних відносин в частині використання фінансових ресурсів, що є необхідними для забезпечення реалізації завдань та функцій органами місцевого самоврядування та державної влади протягом бюджетного періоду [9, с. 267].

Також, бюджетну політику можна детермінувати як систему заходів органів державної влади в галузі управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики [24]. В аналогічному руслі про бюджетну політику веде мову Петричко М. М. та Басара М. М. З позиції авторів, йдеться про симбіоз економічних і адміністративних заходів, що інтегрує держава задля поліпшення ефективності національної економіки через бюджетні та податкові механізми [27, с. 579].

Бюджетну політику можна класифікувати як нейтральну, стимулюючу або стримувальну з точки зору її впливу. Нейтральна бюджетна політика

передбачає, що співвідношення доходів і видатків бюджетної системи перебуває на певному структурному рівні, який не обмежує і не прискорює економічну активність в довгостроковій перспективі. Стимулюючу бюджетну політику проводять для того, щоб активізувати економічну динаміку і збільшити сукупний попит (як правило, для подолання негативних шоків в економіці). Бюджетне стимулювання характеризується перевищенням бюджетних видатків над доходами за рахунок зростання державних закупівель і трансфертів, зниження податкового навантаження (відстрочення податкових платежів, надання податкових пільг, скасування сплати окремих видів податків). Стримуюча бюджетна політика зазвичай характеризується зростанням бюджетних доходів відносно витрат за рахунок скорочення державних закупівель і трансфертів та/або зростанням доходів бюджетної системи. Наслідком цієї політики виступає стримування інтенсивного зростання сукупного попиту в економіці та доходів населення.

Із такої різноманітності визначень ми приходимо до висновку про характерну для бюджетної політики амбівалентність шляхом поєднання як об'єктивних, так і суб'єктивних характеристик. Об'єктивний чинник реалізується шляхом її властивості прямо і суттєво впливати на економіку країни за поточних економічних обставин і процесів. В свою чергу, суб'єктивний аспект напряду відображає заходи бюджетної політики, результативність обраного підходу, а отже перебуває у прямій залежності від компетенції та досвіду осіб, котрі займаються її розробкою. Ми притримуємося позиції, що вказані чинники є взаємопов'язаними елементами єдиної комплексної політики, і в той же час – роздільними елементами, де один функціонує як база, а інший – як надбудова механізму. Відповідно, суб'єкти, які задіяні у формуванні та реалізації бюджетної політики мають діяти в синергії, задля досягнення спільної мети в інтересах держави.

Частиною бюджетної політики є бюджетне планування та бюджетне управління, що співвідносяться як частина до цілого. Так, саме бюджетне

планування являє собою важливий елемент управління, адже дає змогу визначити джерела та напрямки використання бюджетних коштів, їх обсяги і реальні потреби, у відповідності із пріоритетними напрямками бюджетної політики [3, с.115]. При цьому, слід враховувати специфіку такого планування, котре реалізується на засадах функціональної та економічної класифікації витрат, до прикладу, фінансування закладів освіти (КТКВКБ 070000), закладів охорони здоров'я (КТКВКБ 080000), закладів культури та мистецтва (КТКВКБ 110000) або ж за економічною класифікацією — видатки на заробітну плату (КЕКВ 2100), медикаменти (КЕКВ 2220), продукти харчування (КЕКВ 2230) [35, с. 7]. Мова йде про ключові категорії видатків, але подібного роду підхід не відображає зміст сутнісного призначення і потенційний ефект.

Цілком влучно концепт «бюджетного планування» детерміновано у спільній роботі Базилевич В. Д. і Баластрик Л. О., адже автори наголошують на тому, що мова йде в першу чергу про централізований розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту і національного доходу на рівні національної соціально-економічної програми із розвитку держави [4, с. 252]. Ключова ціль ефективного бюджетного планування — досягнення балансу бюджету (дефіцит або профіцит) та інфляцією, зв'язок між чим демонструє двосторонню взаємодію. Тобто не лише дефіцит бюджету створює інфляційний тиск через його вплив на грошові агрегати та очікування, а й висока інфляція також має ефект зворотного зв'язку, що підштовхує вгору дефіцит бюджету. Вказане відбувається через значні прогалини у зборі податків. Інший важливий фактор — індексація публічних нормативних зобов'язань. Проблема полягає в тому, що час нарахування податкового зобов'язання і час фактичної сплати податку не збігаються, причому платіж зазвичай здійснюється на пізніший термін. Збереження бюджетного дефіциту впливає на інфляцію, яка в свою чергу знижує реальні податкові надходження, падіння реальних податкових надходжень відтак потребує і подальшого збільшення дефіциту бюджету [43].

До переліку базових завдань бюджетного планування, ґрунтуючись на аналізі профільної літератури [1, с. 134; 26, с. 387; 39, с. 601-602], відносимо наступне:

- запровадження дієвих механізмів прозорого бюджетного контролю;
- забезпечення мінімальних економічних гарантій та залежних від них соціальних потреб;
- створення умов для належного, цільового використання бюджетних коштів за різними напрямками;
- ідентифікація дійсних джерел походження коштів від платників на всіх бюджетних рівнях;
- забезпечення необхідних пропорцій розвитку на мікро- і макроекономічному рівнях.

В цілому, змістове призначення бюджетного планування набагато більш потужніше розкривається через функціональне призначення. Мова йде про реалізацію інформаційної функції, котра детермінує бюджетну політику країни; розподільчої – особливо яскраво виражена у ході вибору напрямків бюджетного фінансування, ґрунтуючись на засадах раціональності; стимулююча – досягнення покращення суспільного добробуту за рахунок розвитку економіки, що є результатом належного розподілу наявних фінансів; регулююча – детермінація оптимальних форм мобілізації ресурсів [41, с. 755-756].

У нинішніх умовах існує низка проблем у формуванні Державного бюджету України. Військові дії мають значний негативний вплив на територію країни, насамперед через відтік капіталу. Вони також перешкоджають ефективному формуванню та виконанню державного бюджету, що призводить до зниження темпів зростання ВВП та спаду виробництва. Логічно, що у поточних умовах пріоритетними для бюджетної політики на 2024 рік стали аспекти фінансування оборони, громадської безпеки, соціального захисту. Так, 22% від ВВП (близько 40 млрд. \$) було закладено на забезпечення потреб внутрішньої безпеки і оборони країни.

Доцільно врахувати, що це менше, ніж у 2023 році (37-39% ВВП із урахуванням допомоги, наданої від Західних партнерів). Аналізуючи дане питання доречно відмітити, що державний бюджет 2024 року значно відрізняється від минулорічних наявністю значної кількості додаткових військових програм, в рамках яких власне і відбувався перерозподіл доходів і видатків. Зважаючи на те, що бюджет на військо у країни-ворога втричі перевищує вітчизняний (близько 120 млрд. \$), то за таких умов гостро постає необхідність щонайбільш раціонального планування і управління видатками.

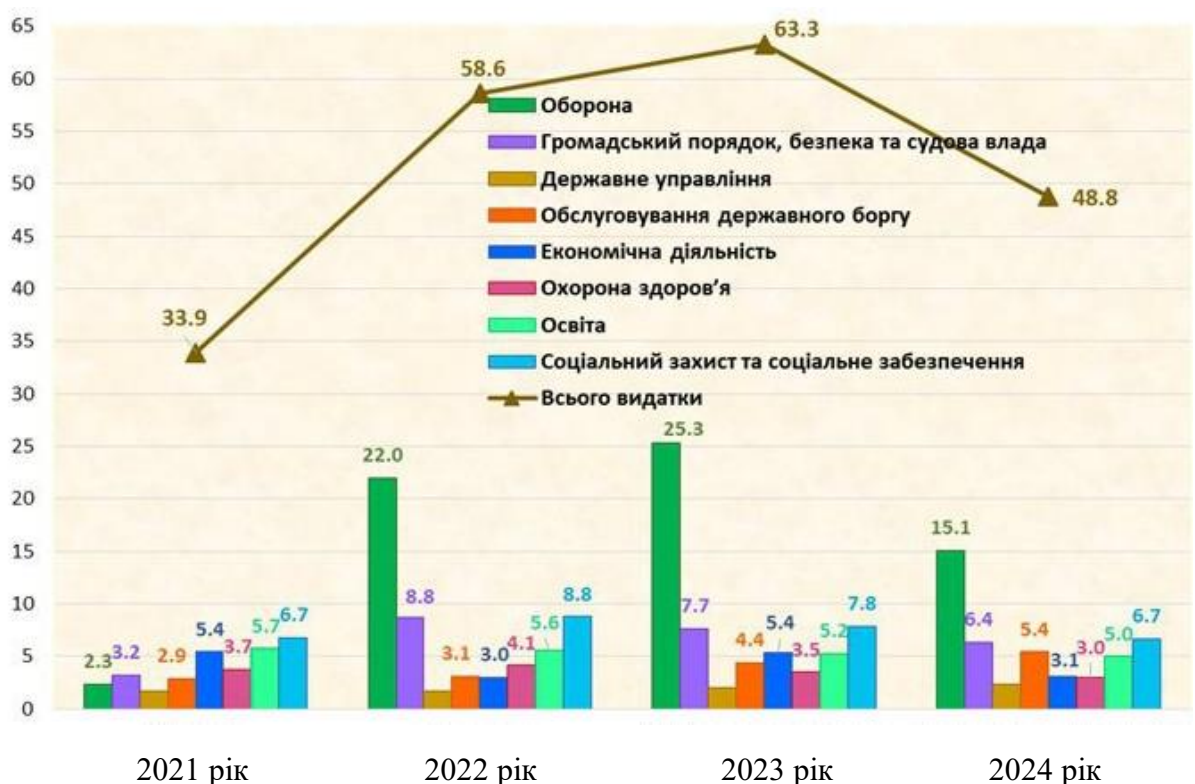


Рис. 1. Видатки Зведеного бюджету України (фактичні і планові) в 2021-2024 рр. (у % до ВВП) [5]

Чинне місце у бюджетних витратах 2024 року займають виплати за державним боргом (5,4% ВВП). В останні роки вони дійсно сягають максимального рівня. Подібна ситуація спричинена помітним приростом витрат за внутрішнім боргом, а також завершенням мораторію на обслуговування зовнішнього боргу. Редукції піддаються видатки на освіту,

економіку, охорону здоров'я, що безперечно ставить під загрозу якість життя українців в майбутньому.

Недостатнє поповнення резервного фонду також викликає занепокоєння. Високі податкові ставки заохочують бізнес ухилятися від сплати податків. Нестабільність національної валюти також є досить суттєвою проблемою. Відсутність обґрунтованої стратегії формування та виконання бюджету, недосконале бюджетне планування та неналежний моніторинг бюджетних програм викликають занепокоєння [44]. Не слід забувати, що бюджетне планування як цілісний процес має здійснюватися із дотриманням низки відповідних принципів:

- обов'язковість виконання сформованого і затвердженого бюджету відповідними суб'єктами таких правовідносин (директивність);
- формування потужних резервів, які б гарантували безперервність бюджетного процесу;
- раціональна детермінація джерел;
- єдина методологія розрахунків;
- наукова обґрунтованість;
- демократизація бюджетних відносин шляхом формування належних зв'язків та оптимального співвідношення в системі «державний та місцевий бюджети»;
- синергія бюджетного планування із ключовими статтями видатків по державних і регіональних напрямках, а також програмах територіального розвитку;
- комплексний підхід до соціально-економічного розвитку, обумовлений реальними фінансовими можливостями і об'єктивними потребами [25, с. 133].

У сукупності, бюджетна політика в аналізуємий період ґрунтується на системному використанні в управлінні суспільними фінансами загалом і в бюджетному процесі, зокрема, нових фінансових інструментів, координації заходів у сфері бюджетних, податкових, соціальних перетворень,

використанні елементів найкращих практик зарубіжних індустріальних країн у частині бюджетних відносин та формуванні адекватного новим принципам та завданням бюджетної політики правового поля на кожному рівні бюджетної системи, у кожній галузі.

1.2. Методика формування програмно-цільового бюджету

Публічному управлінню і адмініструванню як науці відомі чотири основні методи бюджетного планування: нормативний, аналітичний, балансовий та програмно-цільовий [8, с. 64]. Кожен із відокремлених видів бюджетного планування, не зважаючи на те, що являє собою окрему модель, перебуває у взаємозалежності із іншими способами бюджетного планування. Ми цілком розподіляємо думку Левківського І. Б., який вважає, що регулювання планування має доповнюватися збалансованим методом, оскільки це дає змогу місцевим органам влади розподілити фінансові ресурси згідно з потребами, тобто збалансувати видатки бюджетів із їхніми доходами, встановити пропорції розподілу коштів між бюджетами різних рівнів [16, с. 199].

У сучасних наукових розвідках про програмно-цільовий метод ведуть мову як про найбільш ефективний спосіб планування бюджету [17; 32; 38]. Історично, він походить із США, де ще у 1960 р. Департамент оборони вперше застосував його як основну модель для розподілу видатків. Проявивши свою ефективність, президент Л. Джонсон інтегрував його у всі без виключення сфери державного управління [28, с. 8].

В Україні вперше суттєво заговорили про програмно-цільовий метод в бюджетному процесі у 2010-2014 рр., коли на рівні органів державної влади та місцевого самоврядування запровадили експеримент із застосування зазначеної методики як основної. Поетапно було залучено всі рівні місцевих бюджетів. При цьому, бюджетне планування впродовж кількох років здійснювалося за класичного підходу, і в той же час – за програмно-цільовим

методом. Досвід власне українських інституцій публічного управління вказує на наступні особливості програмно-цільового методу порівняно із традиційним:

- зміщення акцентів із видів та обсягів видатків на досягнення соціально-економічних результатів за різними напрямками бюджетних асигнувань;
- при розподілі бюджетних ресурсів береться до уваги не лише сума наявних коштів, але й ключові детермінанти соціально-економічного розвитку;
- інтенсифікується відповідальність бюджетних розпорядників як перед законом, так і перед громадськістю щодо кількісних показників та якості наданих послуг.

У зв'язку із зазначеним, оцінивши всі переваги нового підходу, було прийнято рішення про використання даного методу планування як основного на рівні місцевих бюджетів, при винесеному рішенні місцевої ради (ч. 1 ст. 20 Бюджетного кодексу України [7]). До переліку базових компонентів методології програмно-цільового бюджетного включаємо якісне стратегічне планування діяльності (органу місцевого самоврядування, регіону); середньострокове планування; моніторинг та оцінка ступеню реалізації програм; залучення громадськості до прийняття рішень фінансового характеру шляхом збільшення прозорості даних відносно бюджету [28, с. 17-18]. Так, результатом стратегічного планування є конкретно визначений план, тобто окремий документ, створений органом влади із зазначенням мети, переліком розпорядників бюджетних коштів, чітко окресленими стратегічними цілями як у короткостроковій так і в довгостроковій перспективі, конкретизовані завдання та індикатори їх виміру. В свою чергу, середньострокове планування сегментує довгострокові цілі на менші частини, проте обов'язково має йти в унісон із програмою стратегічного планування. Моніторинг дає змогу перевірити хід реалізації програми, надаючи відомості відносно поточної ситуації і потреби корегування для

досягнення щонайбільшої результативності. Високий рівень прозорості – базова складова, невід’ємна вимога демократичного суспільства.

Перелічені характеристики властиві не лише для методу, який є об’єктом нашого наукового дослідження, але й притаманний для інших сучасних підходів формування бюджету. Відповідно, ми аналізуємо програмно-цільовий підхід як з позиції окремого процесу, так і з точки зору формату утворення бюджету.

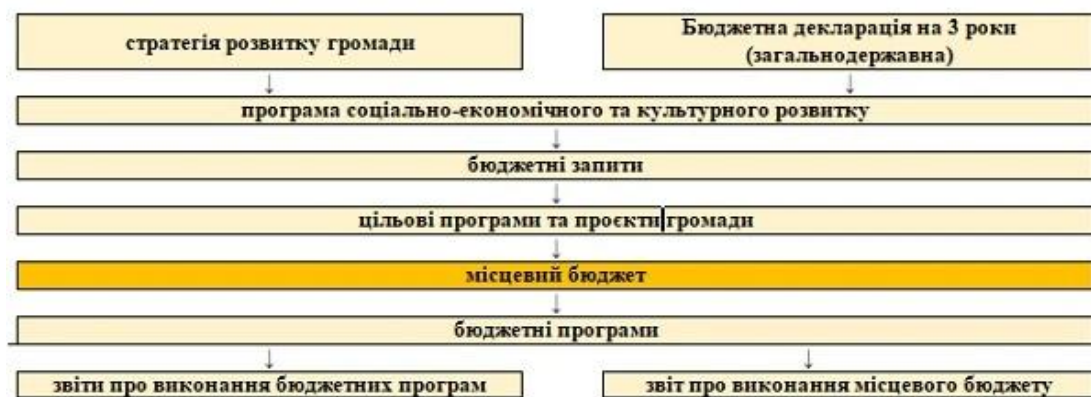


Рис. 2. Елементи програмно-цільового методу [23]

Зважаючи на зміст рис. 2, розглянемо його найбільш важливі частини та більш детально їх проаналізуємо.

Бюджетна програма – це поєднання спільних за своєю метою заходів, визначенням та реалізацією яких займається розпорядник, згідно із покладеними на нього функціями [19]. Бюджетні програми місцевих бюджетів визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням положень ч. 4 ст. 21 та ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України [7]. Ключова особливість бюджетної програми полягає в тому, що вона характеризує однотипну діяльність у чітко визначеній галузі. Бюджетні програми не варто плутати із програмами діяльності Уряду, державними цільовими програмами, програмами економічного і соціального розвитку, адже це принципово різні формати.

Розробка і реалізація бюджетної програми проходить 4 основні етапи: планування, погодження, виконання, аналіз стану виконання, де останній

поділяється на заходи із моніторингу й заходи по оцінці. У науковій літературі прийнято виділяти однокомпонентні та багатокомпонентні програми (із розподілом на підпрограми). У останньому випадку, виокремлення підпрограм часто пояснюється необхідністю або комплексного охоплення різного роду заходів в рамках єдиного проекту (відповідно із подальшою їх конкретизацією) або ж проведення аналізу ефективності програми в межах окреслених складових.

Так, як реалізація бюджетних програм напряму пов'язана із видатками, у більшості випадків дуже суттєвими, призначаються відповідальні виконавці. Це має бути саме та особа, яка безпосередньо відповідає за впровадження програми. Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів затверджена наказом № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [30]. Призначення такої особи – консолідоване рішення, адже виноситься воно головним розпорядником коштів за погодженням із місцевим фінансовим органом. Не можуть бути включені до списку виконавців бюджетних програм їх одержувачі (як от у випадку із комунальними підприємствами). До того ж, відповідальність в ході програм жодним чином не розподіляється. Іншими словами, вправі встановити виконавця, але не покласти частину чи всю відповідальність на особу, котра курує реалізацію підпрограм.

Отримавши від місцевого фінансового органу відомості про граничний обсяг видатків на рік, розпорядники групують їх між виконавцями, про що інформують останніх у триденний строк. За тим, вони організовують розроблення бюджетних запитів. Згідно із п. 2.2. Інструкції, яка регламентує статус відповідальних осіб [11], виконавці у визначеній головним розпорядником хронології та порядку складають бюджетні запити по кожній із програм, після чого, подають їх на узгодження головному розпоряднику. В ході прийняття рішення стосовно бюджетних призначень, їх встановлення

відбувається головному розпорядникові по програмам та виконавцям. Чинним законодавством накладено заборону на те, щоб виконавцями бюджетних програм були власне самі одержувачі коштів [38].

Якщо вести мову про участь останніх суб'єктів в ході виконання місцевих бюджетних програм, то в даному випадку звернемо увагу на наступне. Отримавши лімітні довідки про бюджетні асигнування, головний розпорядник ідентифікує помісячні обсяги за кожним відповідальним виконавцем та в триденний термін має повідомити таку інформацію самим виконавцям. За тим, зведені проекти кошторисів, плани асигнувань та інші документи подаються головному розпорядникові. Для складання розпису місцевого бюджету виключно головні розпорядники в установленому порядку подають місцевому фінансовому органу зведені проекти кошторисів та зведені плани асигнувань (у розрізі затверджених бюджетних програм та їх відповідальних виконавців). При цьому відповідальні виконавці можуть подавати місцевому фінансовому органу пропозиції щодо внесення змін до розпису місцевого бюджету в межах затверджених їм бюджетних програм за письмовим погодженням із головним розпорядником [30].

Відповідальність за показники; своєчасність, повноту, об'єктивність надання відомостей, котрі передаються до Державної казначейської служби України, покладена безпосередньо на головного розпорядника. Для фахівців, визначених в якості головних розпорядників, передбачений 15-и денний термін перед початком бюджетного року як граничний, до коли мають бути подані всі документи. В свою чергу, уповноважені особи Державної казначейської служби України приймають запити і формують розпис бюджету із помісячним планом асигнувань, інформуючи у визначеному порядку головного розпорядника стосовно детермінованих сум.

Звітність, сформовану за результатами виконання бюджетних програм, надають до територіального органу Державної казначейської служби України. Окрім зазначеного, подаються також проекти паспортів бюджетних програм спільно із звітами щодо їх реалізації, що передбачено Правилами

складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання [29].

Разом з тим, вести мову про програмно-цільовий метод як цілком автономний підхід до бюджетного планування – некоректно, адже він абсорбує в себе властивості як мінімум трьох методів – екстраполяції, балансового та нормативного. У випадку потреби здійснення розрахунку окремих положень бюджетних витрат за економічною класифікацією застосовується нормативний метод. Тут мають місце узагальнені (як варіант, кількість населення) чи деталізовані (до прикладу, приклади окремим категоріям) нормативи. Метод екстраполяції доцільний у використанні за умови прогнозування доходів/витрат на відповідні бюджетні періоди. Зазвичай, фахівці відштовхуються від оцінки динаміки бюджетних показників. Балансовий метод – найбільш оптимальний підхід до кошторисного планування. Саме завдяки йому простіше визначити тотожність в системі «джерела фінансування – обсяги і напрями використання бюджетних коштів».

1.3. Паспорти бюджетних програм

Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету - це документ, що визначає мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення встановленого рішенням про місцевий бюджет [37, с. 5]. Відомості, зафіксовані у паспорті, лягають в основу показників для моніторингу і подальшої оцінки ефективності. Більше того, часто фінансові аналітики на базі цих документів проводять порівняльний аналіз із програмами, котрі реалізовувалися на територіальному рівні раніше.

Головними розпорядниками формуються паспорти за кожною із програм, окрім бюджетних програм із повернення кредитів; котрі формуються протягом року за рахунок коштів резервного фонду; з

перерахування міжбюджетних трансферів; з відшкодування шкоди, яка завдана громадянину зі сторони суду, прокуратури, органів досудового слідства, посадовими особами органів місцевого самоврядування і т.і.

Підставою для проведення платежу зі сторони Державної казначейської служби України власне є затверджений в установленому порядку паспорт бюджетної програми. Головні розпорядники розробляють проєкти паспортів бюджетних програм і подають їх на затвердження місцевому фінансовому органу протягом 30 днів після набрання чинності рішенням про місцевий бюджет [29]. Спільно із проєктами наказів щодо їх затвердження, проєкти паспортів надсилаються як у паперовому, так і електронному вигляді. У випадку виявлення будь-якої невідповідності проєкту паспорта бюджетної програми (до прикладу, правилам складання, бюджетному розпису, порядку використання коштів тощо), фінансовий орган залишає за собою право на повернення наданого на розгляд паспорту на доопрацювання.

Паспорти бюджетних програм після їх погодження затверджуються спільним наказом головного розпорядника та самого фіноргану. Для цього надається 45 днів, які відраховуються із моменту набрання чинності рішенням про місцевий бюджет. Визначено також усічений термін для окремих випадків (2 тижні), коли затвердження має відбуватися у більш стислі терміни:

- формування нових підпрограм/цілком нових бюджетних програм;
- міграція бюджетних цільових коштів від одного цільового розпорядника до іншого;
- перерозподіл видатків в рамках загального обсягу бюджетних призначень;
- набрання чинності рішенням щодо внесення змін у місцевий бюджет на детермінований бюджетний період [29].

За умови необхідності внесення змін до рішення про розмір та обсяг місцевого бюджету, паспорт якої ще не пройшов процедуру погодження і

затвердження, подальше його затвердження відбувається на базі показників встановлених рішенням про місцевий бюджет із урахуванням змін.

У випадку, коли бюджетні призначення зазнають редукції чи відбувається процедура передачі, що в комплексі має наслідком скасування програми, головний розпорядник має підготувати наказ про втрату чинності відповідним паспортом бюджетної програми.

Допускається складання паспорту за неповним переліком результативних показників, за умови надання відповідних коментарів (пояснень). Саме вказані суб'єкти мають обрати показники, які щонайбільш точно відображають результати проведеної роботи. Питанню результативних показників присвячений окремий наказ Міністерства фінансів України, згідно яких під ключовим поняттям варто розуміти дані, на основі яких доречно провадити оцінку та аналіз ефективності використання бюджетних коштів, визначених програмою, задля досягнення її мети та реалізації окреслених завдань [29]. Для показників особливо важливо підібрати кількісний вимір, щоб відповідні значення мали цифрове вираження. У такий спосіб простіше уникнути абстрактності та досягти об'єктивності при оцінюванні. Зазначене транслює, що змістовне призначення видатків полягає не в їх направленості, а в результатах, які фактично отримує громада.

Табл. 1.

Групи результативних показників

Група результативних показників	Опис
Показники затрат	Визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми
Показники продукту	Використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми
Показники ефективності	Визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту)
Показники якості	Відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг)

На основі вищевказаного можна чітко встановити, що застосування результативних показників спрощує процедуру прийняття рішення відносно

доцільності продовження або навпаки – припинення фінансування бюджетної програми. Окрім зазначеного, отримані дані за різні роки/періоди відкривають шлях до пошуку найбільш оптимальних програм, базуючись на отриманому досвіді і поточному стані, характерному саме для конкретної громади; дають змогу порівняти отримані результати виходячи із діяльності різних посадових осіб, визначених розпорядниками коштів; встановлюють співвідношення між результатами та витратами, тривалістю й ефективністю виконання програми, співмірність у системі «елемент – мета бюджетної програми».

У випадку бюджетних програм, для яких у стандартних переліках відсутні завдання та результативні показники, їх складові елементи мають формуватися з урахуванням стратегічних цілей, на які спрямована програма. Головні розпорядники бюджетних коштів, що отримують асигнування, зобов'язані розробляти окремі бюджетні програми, чітко визначаючи їх ключові елементи, зокрема:

- назву бюджетної програми;
- мету програми;
- завдання (одне або декілька);
- результативні показники виконання (затрат, продукту, ефективності, якості) для кожного завдання.

Отже, одним із ключових елементів програмно-цільового методу є результативні показники бюджетних програм, які використовуються для оцінки ефективності їх виконання. Планування, моніторинг та оцінювання цих показників створюють інформаційну основу для ухвалення управлінських рішень, спрямованих на покращення якості бюджетної політики на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИМ МЕТОДОМ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

2.1. Аналіз правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування

Програмно-цільовий метод бюджетування - дуже своєчасна та необхідна для України модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання [17, с. 111]. Беручи за основу дану методологію, Україна керується також засадами і пріоритетами на шляху до євроінтеграції. Запровадження і багаторічне фактичне функціонування програмно-цільового бюджетного планування повною мірою кореспондується із системою управління фінансами у тій частині, яка регламентована законодавством та організаційними аспектами. І це логічно, адже бюджет ЄС надає підтримку лише у програмному форматі; за тим, у відповідному форматі отримуються звіти, які транслюють результати від конкретних дотацій. Вдовенко Л. та ін. підкреслюють, що для ефективного виконання бюджету, перш за все, необхідно створити систему жорсткого державного контролю за його виконанням, як це практикується в зарубіжних країнах, що передбачають майнову та кримінальну відповідальність розпорядників бюджетних коштів за розпорядників бюджетних коштів за недотримання законодавства [45, с. 148-149].

Інтегруючи нову методику, законодавець мав створити необхідне правове підґрунтя. Слід зауважити, що підготовка бюджету на декілька років є однією з вимог вступу до Європейського Союзу. Відповідно до ст. 347 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р., яку ратифіковано Україною 16 вересня 2014 р., Україна в галузі бюджетної політики повинна здійснювати заходи щодо: розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування (планування); удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм; покращення обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу [40]. На рівні національного законодавства, функціональне призначення програмно-цільового управління визначено в Конституції України (п. 3 ст. 119), а саме, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку [12]. Як зазначалося вище, легальне закріплення програмно-цільового методу бюджетного планування знайшло своє відображення у п. 42 ст. 2 Бюджетного кодексу України [7].

Розширення повноважень місцевих громад в даному питанні вдалося досягти, в тому числі, за рахунок впровадження конкретних концепцій, а саме:

- 1) Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України [13];
- 2) Концепції реформування місцевих бюджетів [14].

Глобальною ціллю, зокрема, останнього документу є трансформація статусу місцевих бюджетів із інструменту дотації у механізм соціально-економічного розвитку території. Зазначене може бути досягнуте шляхом виконання низки завдань, серед яких планування бюджету на середньострокову перспективу; формування та виконання бюджету на засадах прозорості і доступу до інформації; зміцнення фінансової бази регіону; поліпшення регулювання міжбюджетних відносин.

Велика робота по практичній імplementації законодавчих норм була проведена профільним Міністерством фінансів України із іноземними партнерами. До прикладу, громадська організація «Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень» спільно із Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) дали змогу реалізувати низку пілотних проектів, особливо на початкових етапах. Дійсно, громадські організації виступають важливими агентами змін, так як саме вони забезпечують інформування суспільства, залучають громадян до обговорення бюджетних питань, а також здійснюють моніторинг впровадження реформ. Завдяки їхній діяльності бюджетний процес стає більш відкритим і зрозумілим для громадськості. Наприклад, вони організовують навчання для представників місцевих громад, допомагаючи їм освоїти принципи програмно-цільового методу і застосовувати їх у своїй діяльності. Крім того, громадські організації сприяють формуванню довіри між владою та суспільством. Часом, саме їхня незалежність і експертність дає змогу висвітлювати недоліки в бюджетному процесі, пропонувати шляхи їх усунення та домагатися врахування інтересів громади при розподілі бюджетних коштів, що в комплексі забезпечує більш справедливий і цільовий підхід до планування фінансів, орієнтований на реальні потреби людей. Міжнародна спільнота також забезпечує обмін досвідом. Участь України в програмах міжнародного співробітництва дозволяє використовувати найкращі світові практики бюджетного планування, адаптуючи їх до українських реалій. Наприклад, успішний досвід європейських країн у застосуванні програмно-цільового методу допомагає створювати ефективніші механізми управління фінансами на місцевому рівні. Спільна робота громадських організацій, державних структур і міжнародних партнерів – це не лише фактична спроможність впровадити програмно-цільовий метод, а й зробити цей процес сталим і результативним. Така взаємодія формує основу для відповідального управління державними фінансами, що є необхідною умовою економічного розвитку України.

За тим, конкретні цілі ідентифікуються у нормативно-правових актах галузевого спрямування (програмно-цільових програмах, концепціях тощо) [20, с. 76]. На сьогодні Міністерство фінансів України створило методологічну основу для впровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Зокрема, було затверджено ряд нормативних документів, серед яких: форма паспорта бюджетної програми місцевих бюджетів, порядок його складання, форма звіту про виконання, методики проведення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінка їх ефективності, а також визначення відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів. Крім того, розроблено нову відомчу класифікацію видатків і кредитування для місцевих бюджетів, а також типовий кодифікатор переліку бюджетних програм [18]. Варто зазначити, що в сучасних умовах бюджетні кошти розподіляються між 600–800 бюджетними програмами, з урахуванням того, що їх кількість щорічно змінюється.

Важливим елементом реалізації бюджетних програм за програмно-цільовим методом є моніторинг, під яким розуміють систематичний, безперервний процес збору відомостей щодо видатків і показників виконання програми, що потенційно досягаються в ході її реалізації задля оперативного управління бюджетною програмою [36, с. 149]. Відповідно, моніторинг як комплексний процес надає змогу відслідковувати:

- якість надання послуг в бюджетному сегменті;
- хід та процедуру виконання програми;
- результати діяльності розпорядника.

Зведені дані, що отримуються в процесі здійснення моніторингу (порівняння із запланованими показниками, відомості щодо отриманих дотацій, поточні результати) слугують базою для оцінки ефективності бюджетної програми, котра включає в себе:

- співвідношення завдань із ключовою метою програми;

- ідентифікація результативних показників у співвідношенні із окресленими цілями;
- сегментація планових і фактичних показників із вказівкою на причини відхилення (за умови їх наявності);
- систематизація причин, що перебувають в основі недостатнього/менш ефективного виконання бюджетної програми;
- розробка заходів, які необхідні для покращення виконання поставлених задач;
- аналіз доцільності впровадження аналогічної програми у наступних бюджетних періодах.

Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608 [21]. Згідно із положеннями даного документу, оцінка ефективності відбувається шляхом аналізу і контролю за цільовим застосуванням коштів; реалізуються за кожною із бюджетних програм, окрім тих, за якими не складаються паспорти бюджетних програм; здійснюється на основі показників бюджетних програм, а також інших даних, отриманих із кошторисів, звітів, бюджетних запитів тощо.

2.2. Проблемні аспекти правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування

Бюджетне планування виступає основою організації ефективного бюджетного процесу, проте досі не вироблено чіткої позиції щодо оцінки ефективності бюджетних видатків. Це пов'язано насамперед із застосовуваними аморфним формулюваннями самого поняття. Під оцінкою ефективності державних програм розуміють комплексну, багаторівневу та багатокритеріальну систему показників процедур, що ґрунтується на принципах економічного, математичного та статистичного аналізу даних про фактичну реалізацію державної програми. Оцінка ефективності проводиться

на підставі затвердженого законами та відповідними нормативно-правовими актами порядку. Основним критерієм виступає повне виконання всіх показників та індикаторів програми у встановлені терміни. Огляд наукової літератури показує, що до найважливіших проблем, які заважають здійснювати об'єктивну оцінку ефективності програмно-цільового методу планування видатків у рамках державних програм, відносять наступне:

- 1) відсутність чіткого взаємоузгодження стратегії розвитку та прийнятих державних програм;
- 2) недостатній досвід використання показників оцінювання ефективності реалізації відомчих програм і слабкий зв'язок отриманих результатів з обсягами фінансування;
- 3) відсутність прямої залежності між ефективністю реалізації програми та бюджетними асигнуваннями;
- 4) недостатня методична підтримка з боку загальнодержавного та регіонального рівнів бюджетної системи в розробленні муніципальних цільових програм;
- 5) нечіткість цілей, непропрацьованість заходів, відсутність конкретних взаємозв'язків між заходами та цілями їхнього досягнення;
- 6) неналагодженість процесів формування статистичної звітності, необхідної для проведення оцінки ефективності реалізації державної програми;
- 7) велика кількість оцінювальних якісних показників, які не дають змоги однозначно визначити рівень, міру, успішність досягнення визначених цілей.

Таким чином, ми бачимо, що актуальні проблеми, наявні в галузі реалізації програмно-цільового методу планування та реалізації видатків, не є новими і, як і раніше, присутні в бюджетному процесі в достатньому обсязі. Унаслідок такої роботи бюджетної системи України частина органів влади та місцевого самоврядування бере участь у реалізації програм тільки шляхом освоєння виділених коштів, працює в умовах суперечливої методологічної бази

оцінювання ефективності, не всі цілі та показники проектів узгоджені між собою, що загалом, як і раніше, не дає змоги виконувати й оцінювати результати ефективності бюджетних видатків на високому рівні. Не дивлячись на описані складнощі та проблеми в реалізації програмно-цільового методу планування видатків, цей метод залишається найпопулярнішим у сфері управління державними фінансами, і в усьому світі посилюється тенденція до його розвитку та глибшого впровадження в бюджетний процес. Більшість країн світу прагнуть до розширення використання проектного підходу та практики програмно-цільового управління ресурсами бюджетної системи в управлінні державними фінансами.

За умови комплексної реалізації принципів середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат, дійсно, вказана методика є однією із чи не найкращих світових практик управління державними фінансами. У цьому плані в Україні необхідно більшою мірою використовувати програмний підхід до планування видатків бюджетів на різних рівнях бюджетної системи і продовжувати роботу з підвищення ефективності бюджетного процесу та якості фінансового менеджменту. Загалом можна зазначити, що бюджетні реформи в Україні не можна назвати завершеними і достатніми.

До ключових чинників, що забезпечують ефективне функціонування системи програмно-цільового планування, і те, до чого, на нашу думку, слід прагнути органам державного фінансового регулювання та планування державних видатків в Україні, відносимо наступне:

- 1) удосконалення інформаційної системи створення й обробки даних, що передбачає оперативне надання даних у реальному часі;
- 2) врахування громадської думки під час ухвалення рішення щодо витрачання бюджетних коштів (партисипативне бюджетування);
- 3) активніша цифровізація, алгоритмізація бюджетного процесу, усунення людського чинника, що дасть змогу пришвидшити чимало

процесів, скоротити кількість людських помилок, підвищити якість управління;

4) запровадження попереднього аудиту ефективності видатків, що дає змогу запобігати можливим порушенням бюджетного законодавства;

5) поступова інтеграція системи бюджетного планування на триваліший термін (5 років і більше), що дасть змогу суб'єктам бюджетного планування поетапно досягати своїх стратегічних цілей і краще управляти процесом їх досягнення;

6) встановлення персональних заходів справедливої відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів, розробка системи матеріального стимулювання за якість бюджетного планування.

Зосередимо увагу на такому аспекті як цифровізація. Не лише спеціалізовані програми, які полегшують розрахунки (потенціал Microsoft Excel, спеціалізовані цифрові продукти: MASTER: Бюджетні установи, Єдина інформаційна система управління бюджетом (ЄІСУБ), «Дебет Плюс» тощо), але й штучний інтелект у цьому контексті відкриває нові можливості для підвищення ефективності, прозорості і точності бюджетного процесу. Так, одним із ключових способів застосування штучного інтелекту є аналіз великих обсягів даних. У рамках роботи органів державної влади та місцевого самоврядування часто необхідно опрацьовувати фінансові показники, соціально-економічні дані, прогнози розвитку секторів економіки тощо. Штучний інтелект дозволяє швидко і точно аналізувати зазначені відомості, виявляючи тренди, закономірності або ж аномалії. Наприклад, алгоритми машинного навчання можуть систематизувати хронологічні відомості, дані про виконання бюджетів, визначати фактори, які впливають на перевиконання або недовиконання планів, і прогнозувати майбутні показники, що в комплексі сприяє формуванню реалістичних бюджетних запитів і запобігає нераціональному розподілу коштів.

Не менш важливим аспектом є моделювання сценаріїв. Завдяки штучному інтелекту можна створювати і оцінювати різні сценарії розвитку подій залежно від зміни тих чи інших чинників, наприклад, економічної ситуації, політичної нестабільності чи впливу форс-мажорів. Наприклад, моделі на основі нейронних мереж здатні наперед оцінити, як зміниться рівень зайнятості або доступність медичних послуг при реалізації різних програм, що тим самим дозволяє вибирати найефективніші підходи, оптимізуючи використання обмежених бюджетних ресурсів.

Програми із вбудованим штучним інтелектом також допомагають у розподілі коштів між проектами. Оптимізаційні алгоритми можуть враховувати десятки змінних, таких як соціальна значущість програм, їхній попередній вплив, витрати на реалізацію та очікувані результати, і пропонувати найбільш раціональний розподіл фінансування, що особливо актуально для складних бюджетів, де є ризик суб'єктивного підходу до прийняття рішень. Окрім того, цифрові ресурси доцільно застосовувати для моніторингу та оцінки ефективності бюджетних програм. Впроваджуючи системи автоматичного збору і аналізу даних, органи державної влади чи місцевого самоврядування можуть відстежувати прогрес у реальному часі. Наприклад, якщо бюджетна програма передбачає зниження рівня безробіття, штучний інтелект може аналізувати дані з ринків праці, порівнювати їх із запланованими показниками і сигналізувати про відхилення.

Автоматизація рутинних процесів – ще один важливий напрямок. Завдяки штучному інтелекту можна автоматизувати складання звітності, перевірку відповідності бюджетних запитів встановленим стандартам, а також виявлення потенційних порушень. При ідентичних заходах суттєво редукується час, який витрачається на адміністративні завдання і, відповідно, знижує ймовірність помилок. Не менш вагомим аспектом є підвищення прозорості бюджетного процесу. Інтеграція штучного інтелекту із системами відкритих даних дозволяє громадянам і незалежним експертам отримувати доступ до детальної інформації про виконання бюджетів, аналізувати

ефективність програм і виявляти випадки нецільового використання коштів. Як наслідок, такі дії зміцнюють довіру до державних фінансових інститутів і сприяють підвищенню відповідальності чиновників.

Доречно відмітити, що впровадження штучного інтелекту у програмно-цільове бюджетування потребує врахування низки викликів:

- по-перше, необхідно забезпечити якісні і структуровані дані, адже від їхньої точності залежить ефективність алгоритмів;
- по-друге, важливо зберігати баланс між автоматизацією і людським контролем, оскільки остаточні рішення мають ухвалюватися з урахуванням етичних і соціальних аспектів;
- по-третє, слід приділяти увагу питанням кібербезпеки, оскільки зловмисне втручання в системи штучного інтелекту може призвести до серйозних фінансових і соціальних наслідків.

Отже, застосування штучного інтелекту у програмно-цільовому бюджетному плануванні має значний потенціал. Воно сприяє ефективнішому аналізу, прогнозуванню, розподілу ресурсів і контролю за виконанням бюджетних програм. Попри наявні виклики, інвестиції в розвиток штучного інтелекту (програм, створених на його основі) та власне його інтеграцію в бюджетні процеси здатні забезпечити більш стійкий і прозорий розвиток економіки, орієнтований на досягнення суспільних цілей.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Програмно-цільове бюджетне планування є значущим інструментом структурної політики в економічно розвинених зарубіжних країнах, виступаючи як засіб стимулювання нових наукомістких галузей (Японія), підтримки традиційних галузей економіки, а також галузей із тривалим інвестиційним циклом і низькою рентабельністю, що роблять не вигідним вкладення в них приватного капіталу (Західна Європа), розв'язання соціальних проблем (США).

Програма підвищення якості державного управління в Польщі за допомогою впровадження системи бюджетування, орієнтованої на результативність, на місцевому рівні розпочалася в 1989-1990 роках, коли було складено перший бюджет некомуністичного уряду. Важлива тенденція бюджетних реформ 1990-х років полягала в серйозному зрушенні в бік децентралізації. У 1990-х роках було створено незалежні муніципалітети (гміни), що функціонують за принципом самоврядування. Це стало важливим кроком у популяризації ідеї, що бюджетне фінансування має бути прив'язане до конкретних результатів, з урахуванням більш явних фінансових впливів на місцевому рівні. Таким чином, перший бюджет, орієнтований на результативність, було підготовлено в місті Краків у 1994-1995 роках. Система програмно-цільового бюджетування була заснована на тій, яку Рочестер впровадив у США. До прикладу, у випадку із ситуацією у м. Краків, – це частина державних податків (40% від прибуткового податку і 10% від податку на прибуток організацій). З огляду на те, що Краків – порівняно багатий муніципалітет, він повинен надавати грошові кошти на підтримку бідніших муніципалітетів задля зрівняння.

У Кракові 18 районів, у кожного з яких є свій бюджет. У місті розроблено багаторічний фінансовий план, і Голова з бюджетною командою

розставляють початкові пріоритети на підставі інвестицій, які вже в стадії реалізації і які готові до реалізації з повним пакетом документації. Витрати подаються на основі багаторічних відомостей з інформацією щодо завдань, фінансування, орієнтирів, оцінкою результатів і загальною сумою витрат.

У місті Краків є два бюджетні підрозділи, один з яких відповідає за поточні, а інший за капітальні витрати. У липні процес підготовки бюджету починається з того, що обидва бюджетні підрозділи представляють прогнози доходів і витрат на наступний рік. Перший проект статей поточних видатків подається до вересня кожного року. В обов'язковому порядку розставляються пріоритети, і кошториси витрат тісно пов'язані з вартістю людських ресурсів з посиланням на плани залучення сторонніх ресурсів, де це можливо. Внесок персоналу оцінюється кількістю робочих годин з розрахунку 1776 годин на рік. Вартість витрат на годину роботи персоналу розраховується шляхом додавання витрат на персонал до інвестиційних витрат і ділення на загальну кількість робочих годин. Визначається вартість кожного завдання, і призначається координатор. Кожне завдання описується, включно з тим розрахунком, щоб окреслити, яке саме завдання має бути досягнуто і яким чином. У кожному муніципалітеті розроблено стратегію розвитку, і кожне завдання повинно виходити з цієї стратегії або, принаймні, із законодавчого акту, що обґрунтовує це завдання. Також вказуються потреби громадян, і виділяються важливі аспекти економіки та інфраструктури. Розроблено шаблон показників програмно-цільового бюджету для подання інформації про результати та результативність діяльності. Фінансовий план завдання розробляється більш детально з огляду на виконання правил традиційного бюджету. Усі дані надсилаються інформаційною системою до бюджетного управління муніципалітету, а потім Голова подає бюджет міській раді до середини листопада. Щодо інвестиційного бюджету, всі структурні підрозділи мають подати свої плани казначейству до середини вересня кожного року. Підрозділ державної власності також оцінює, скільки

необхідно на купівлю землі, і веде журнал стратегічних (наприклад, спорткомплекс для всіх міст) та операційних (одна вулиця) інвестицій.

15 листопада кожного року кожен муніципалітет має надіслати свій загальний бюджет до Регіональної рахункової палати. Загалом існує 16 таких палат, по одній на регіон. Звіти про виконання також надсилаються в Палати і в Міністерство фінансів на центральному рівні. Палати є незалежними органами, які звітують перед Міністром державного управління на центральному рівні під наглядом Прем'єр-міністра.

Згідно із Законом про суспільну інформацію, бюджет має бути опублікований та оприлюднений. Попри те, що реформи, спрямовані на впровадження системи бюджетування, орієнтованого на результативність, на місцевому рівні проводяться вже понад 18 років, реформи на рівні центрального уряду – відносно новий феномен. Такі зміни спрямовані на поліпшення якості бюджетного планування, зміцнення операційної ефективності та розподільчих механізмів, запровадження практики багаторічного бюджетування, а також прозорості та підзвітності.

Система визначає 16 функцій уряду (згідно з Класифікацією функцій уряду – COFOG) і за обраним підходом чимось схожа на Францію. 16 функцій поділяються на 800 програм, які далі розбиваються на підзадачі для операційного та управлінського рівня. За кожною програмою розроблено від трьох до п'яти показників. Планування здійснюється на п'ятирічний період у рамках дев'яти стратегій розвитку. Центральний уряд також розглядає варіант запровадження процесу аналізу витрат, схожого на той, що проводиться у Великій Британії. Існує два типи аналізу витрат: стратегічний аналіз у багаторічній перспективі, що розставляє пріоритети за конкретними витратами, і функціональний аналіз, що більше являє собою спеціальну вправу з виявлення можливостей економії коштів.

Ключові підсумки, винесені з реформ, стосуються важливості багаторівневого підходу правління в контексті сильного стратегічного планування. Існують ясні та чіткі законодавчі акти, система інституцій

(зовнішніх і внутрішніх), а також стимули для регіонів, які найефективніше здійснюють видатки (у вигляді додаткових резервів для п'яти перших за результатами діяльності регіонів), і муніципалітетів (за результатами порівняння між регіонами). Створено ефективну систему моніторингу, що включає збір та аналіз інформації. Для регіонів це означає чіткий зв'язок зі стратегічним планом, і відповідне коригування програм (за необхідності). Наприклад, якщо спостерігається 10%-ва різниця в прогнозах, згідно з офіційною процедурою потрібне обґрунтоване пояснення зі сторони відповідальних осіб; якщо різниця в 15%, – Міністерство регіонального розвитку має надати власні коментарі на цей рахунок. Електронні звіти надсилаються Європейській комісії, а в Польщі є комісія з моніторингу, до якої входять представники приватного сектору, соціальних партнерів, місцевих органів самоврядування, університетів та асоціацій роботодавців. Вони проводять моніторинг цілей, кінцевих результатів, проміжних результатів і фінансових показників. Регіональна стратегія також має бути пов'язана з національною стратегією, а Міністерство регіонального розвитку видає методологічні настанови щодо розроблення стратегії.

США входять до числа країн, що накопили солідний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування. Нині бюджет США складають за 15 цільовими завданнями, за кожним з яких визначають конкретні статті витрат. Своєю чергою, статті видатків розподіляються за програмами. Характерною особливістю програмного бюджетування США є те, що програмний бюджет на конкретний рік не оформлюється у вигляді відповідного закону. Щорічний документ про розподіл бюджетних коштів у США ухвалюється Конгресом США, він визначає обсяги бюджетних зобов'язань. Програмний бюджет США планується на десятирічний період. Кожне міністерство (агентство) розробляє власний, максимально деталізований бюджет. У структурі такого бюджету простежується сувору ув'язку короткострокових, середньострокових і довгострокових цілей з очікуваними обсягами витрат. У підсумкових звітах відображається

порівняльний аналіз досягнутих результатів із початково запланованими параметрами. У разі невідповідності між плановими та звітними показниками відповідальне за виконання бюджету міністерство (агентство) зобов'язане пояснити причину цього, а також розробити та представити ефективні заходи щодо досягнення запланованих показників.

У Канаді широко застосовується метод програмної реалізації бюджетних витрат. Програмою в цій країні називають бюджетні витрати, об'єднані єдиними цільовими пріоритетами, які є об'єктом голосування в Парламенті. При цьому, програмними видатками виступають капітальні та поточні видатки міністерств, а також гранти і трансферти, що надаються іншим ешелонам державної влади, підприємствам і організаціям, фізичним особам. Програмні видатки структурують у розрізі намічених завдань і за галузями. У Канаді бюджетне планування здійснюється на основі п'ятирічного плану. При цьому, міністерствами щорічно розробляються стратегічні та поточні плани. У стратегічних планах відображаються поставлені перед міністерствами цільові установки, куди включають шляхи і методи досягнення намічених цілей і завдань.

Для порівняння відзначимо, що започаткована у 2007 році в Австрії бюджетна реформа спрямована на розвиток системи середньострокового бюджетування й передбачає встановлений термін на 4 роки середньострокових діапазонів видатків (на бюджетний рік і 3 наступні роки) за 5 сферами й 30 напрямками, затвердженими урядом під час складання річних бюджетів [6; 10]. Крім того, було передбачено збільшення повноважень міністерств стосовно прийняття рішень у сфері розподілу видатків у межах визначених лімітів. Зараз в Австрії важливий складовий елемент згаданої реформи розвивається як частина загальної моделі застосування програмно-цільового методу із врахуванням результативності діяльності [32, с. 131].

Дедалі більша кількість науковців притримуються міркувань, що найпрогресивніше програмно-цільовий метод складання бюджету

використовується в Австралії та Новій Зеландії. Вже опубліковані звітні документи від цих країн демонструють вражаючий рівень прозорості та чіткості, що дозволяє їхнім урядам ефективно структурувати видатки. Таким чином, це робить дані країни прикладом для наслідування в інших державах світу. Впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес набуває особливого значення в умовах інтеграції України до ЄС. Зокрема, це стосується підготовки бюджету відповідно до стандартів країн-членів Євросоюзу [33, с.135].

У державах-сусідах України, таких як Румунія та Болгарія, використання елементів програмно-цільового методу демонструє їхню зацікавленість у впровадженні цієї практики. Успіхи цих країн пов'язані з поступовим переходом до складання бюджету на основі обраного для дослідження підходу, що закріплено у їхньому законодавстві. Вагомий прогрес у цьому напрямку спостерігається і в Казахстані. Також приклади впровадження програмно-цільового підходу можна знайти в Литві та Естонії, які успішно адаптували цей метод до власних потреб у трансформації державних фінансів.

Враховуючи вищевикладене доцільно наголосити, що Україні варто перейняти зарубіжний досвід та вдосконалити систему середньострокового бюджетного планування, оскільки це забезпечить ефективне використання бюджетних коштів та зменшить ризик їх нецільового використання.

Дійсно, на даному етапі розвитку органів публічного управління та адміністрування ми прослідковуємо деякі факти неефективності застосування програмно-цільового методу бюджетного планування. В першу чергу, це стосується адміністративного навантаження, особливо зважаючи на бюрократичну роботу, яку несе за собою процес підготовки програм. Ситуація погіршується тим, що на практиці органи державної влади і місцевого самоврядування ведуть так звані альтернативні підрахунки власних фінансових потреб, в контексті чого на спеціалістів накладається завдання із подвійного обліку. Особливо гостро це питання постає при

аналізі роботи саме органів державної влади. Так, здійснюючи моніторинг стану виконання Плану дій Уряду за останні декілька років, ми можемо стати свідками того, що на практиці виконується трохи більше ніж половина заходів (із 2018 по 2023 показник коливається в межах 56-63%).

До потенційних стейкхолдерів у даному випадку ми відносимо Прем'єр-міністра, народних депутатів, Міністерство фінансів України (в т.ч. його працівників), міністрів та заступників лінійних міністерств (державні службовці – фахівці із підготовки бюджетних програм), громадський сектор та експертна спільнота, суспільство загалом. Враховуючи поточний стан розвитку інституту бюджетного планування в рамках державної служби, ми пропонуємо оглянути три ймовірні сценарії розвитку подій, оцінивши як їх переваги, так і недоліки.

«Нульовим» варіантом є розвиток подій, згідно якого Міністерство фінансів України продовжуватиме провадити політику у сфері фінансів, при цьому не приділяючи достатньої уваги вирішенню дійсних проблем. За такого підходу, максимальний потенціал бюджетного планування не використовується, у зв'язку із чим під питанням залишається якість даного процесу. До плюсів у підтримці даного сценарію ми можемо віднести лише економію часу державних службовців, тоді як негативних сторін тут прослідковується набагато більше. До прикладу, мова йде про неусвідомлення стейкхолдерами ключових проблем, які має вирішити/врегулювати держава через реалізацію бюджетної програми; некоректне застосування потенціалу бюджетних програм щодо ідентифікації пріоритетів по наявних програмах; невідповідність між документацією та фактичним плануванням видатків.

Альтернативою до даної моделі є відмова у застосуванні програмно-цільового методу із поверненням до традиційного (line-item) підходу. Прибічники даного підходу мають розуміти, що вказані зміни несуть в собі трансформації, в першу чергу, нормативно-правового забезпечення (зміни у Бюджетному кодексі України, розробка нових урядових актів, забезпечення

Міністерством фінансів України методичних рекомендацій/роз'яснень з тих чи інших проблемних питань). Як наслідок, мова йде про трудозатратний та довготривалий процес, націлений на впровадження нової системи. Відповідно, обираючи вказаний шлях цілком ймовірно, що суттєво зменшиться навантаження на бюрократичний апарат, проте фактично держава не наблизиться до вирішення проблеми. Виникне лише потреба значних трудових та ресурсних інвестицій, так як розробка моделі буде здійснюватися «із нуля».

Ще одним варіантом подальшого розвитку подій є часткове реформування підходу до застосування програмно-цільового методу шляхом оптимізації нормативного регулювання, наближення законодавства до кращих європейських стандартів і практик, а також практичне застосування у відповідності із принципами програмно-цільового методу. Притримання даного підходу вимагатиме від урядових кіл доопрацювання вже діючих актів Міністерства фінансів України у такий спосіб, щоб вдалося усунути наявні суперечності, а разом з тим, підвищити вимоги до стандартів бюджетного планування. Робота над паспортами бюджетних програм вимагає систематичного навчання і підвищення кваліфікації для працівників, які закріплені за даним напрямком. Досить ефективно складені лекційні та практичні програми від НАДС, реєстрація на які здійснюється через Портал управління знаннями; низка матеріалів опублікована на сайті освітньої платформи Prometheus, англійською мовою доступна відповідна інформація на Coursera.

Орієнтовно в такий спосіб простіше забезпечити відповідність бюджетної документації фактичному плануванню видатків. Звісно, тимчасово буде збільшеним навантаження на працівників профільного міністерства, зважаючи на доцільність внесення змін, проте такий крок стане, на наш погляд, щонайбільш виправданим. Для вибору альтернативи варто керуватися наступними параметрами: очікуваний ступінь підвищення досягнення пріоритетних цілей і задач; детермінація конкретного зв'язку в

системі «урядова політика – бюджетне фінансування»; оптимізація ключових процесів і мінімізація бюрократичного навантаження; підвищення якісних показників, в тому числі відносно індикаторів досягнення цілей.

Ключовим фактором, який необхідно враховувати, є здатність апарату державної служби справлятися зі зростаючою складністю архітектури реформи. Якщо відповідальні працівники органів місцевого самоврядування чи державні службовці лінійних міністерств не матимуть належного розуміння та підтримки Міністерства фінансів уже на поточному етапі, посилення вимог до застосування програмно-цільового методу ризикує обернутися формальним виконанням цих вимог. У підсумку це матиме наслідком дискредитацію самої реформи.

В свою чергу вважаємо за необхідне зауважити, що надмірно амбітний підхід до реформування також здатен зашкодити процесу. Реформа повинна відповідати реальним можливостям державної служби, і, за потреби, очікування щодо її результатів варто скоригувати, що в комплексі дозволить реалізувати реформу в межах наявних обмежень.

Єдина реформа, яку може провести будь-яка країна, – це та, яку вона здатна впровадити, а за тим – реалізувати [2]. Для країн з високим рівнем спроможності це означає, що планування подальшого розвитку має займати чільне місце в загальній стратегії реформ. В даному контексті варто опікуватися питаннями пошуку шляхів із залучення бухгалтерів, бюджетних аналітиків, аудиторів і фінансових аналітиків в умовах обмежень, що існують у структурі оплати праці на державній службі чи в органах місцевого самоврядування. Більше того, йдеться про ретельну кадрову політику, спрямовану на навчання та підтримку існуючого персоналу для виконання нових видів роботи в рамках нових посадових інструкцій. Але без відповідної шкали оплати праці, яка б утримувала кадри, що здобули такі важливі для органу публічного управління та адміністрування навички, – очевидним буде їх відтік. Спеціальна тарифна сітка для нових технічних експертів зазвичай є

політичною і моральною проблемою в міністерстві, котру необхідно вирішувати у найкоротші строки.

В свою чергу для країн з низьким рівнем спроможності, до яких ми поки що відносимо і Україну, реформа має бути пристосована до того рівня, на який можна обґрунтовано розраховувати, і, за необхідності, реформаторські амбіції мають бути скорочені, щоб узгоджуватися із наявним обмеженням. Занадто часто країни з низьким рівнем політико-правової спроможності розпочинають реформи, які вони не в змозі здійснити. Перетворення бухгалтерів на бюджетних аналітиків є складним завданням і вимагає часу та значних ресурсів. Неминуче виникає потреба в нових кадрах з високим рівнем кваліфікації, необхідних для функціонування реформованої системи управління державними фінансами, яка використовує сучасні концепції та методи. У нестабільних державах та постконфліктних країнах кадрові обмеження можуть бути настільки серйозними, що має сенс розбудовувати спроможність лише для того, щоб запустити існуючу систему, перш ніж думати про те, як її можна було б реформувати.

ВИСНОВКИ

Відповідно до поставленої мети випускної роботи, нами було виконано перелік **завдань**, серед яких:

- характеристика сутності, завдання, функцій, принципів бюджетного планування;
- дослідження методики формування програмно-цільового бюджету;
- вивчення специфіки складання паспортів бюджетних програм;
- аналіз правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування;
- виявлення проблемних аспектів правового забезпечення програмно-цільового бюджетного планування;
- розкриття перспектив та напрямків реформування ключових підходів до бюджетного планування із урахуванням європейського досвіду.

Отже, за результатами проведеної роботи ми приходимо до висновку про те, що бюджетна політика — це стратегічно спрямована діяльність держави, що визначає підходи до формування, розподілу та використання фінансових ресурсів через систему державного бюджету з метою забезпечення макроекономічної стабільності, соціальної справедливості, стимулювання економічного зростання та ефективного управління державними фінансами. Мова йде про комплекс цілеспрямованих заходів, які включають розробку та реалізацію бюджетів усіх рівнів, регулювання доходів і видатків бюджету, управління державним боргом та визначення пріоритетів фінансування суспільних потреб. Бюджетна політика виступає важливим інструментом державного управління, який враховує економічні, політичні та соціальні виклики.

Частиною бюджетної політики є бюджетне планування і управління. До списку ключових завдань, на які орієнтоване бюджетне планування, ми відносимо розробку алгоритмів планування бюджету, який оптимізує використання фінансових ресурсів, зважаючи на пріоритетність

проектів, обмеженість коштів та майбутні потреби; створення моделі прогнозування фінансових потоків на основі аналізу історичних даних, поточних умов та зовнішніх ризиків; розробка системи моніторингу та звітності за виконанням бюджету в реальному часі, що дозволяє відстежувати відхилення від планових показників. В процесі євроінтеграційних процесів, Україна обирає курс на вже апробовані, щонайбільш ефективні способи бюджетного планування, в світлі чого одним із найоптимальніших є програмно-цільовий метод.

Під вказаним концептом прийнято розуміти сучасну систему управління фінансовими ресурсами, яка передбачає спрямування бюджетних коштів на досягнення конкретних суспільно важливих результатів шляхом чіткого формулювання цілей, визначення програм їх реалізації та оцінки ефективності використання коштів. Вказаний метод базується на принципах прозорості, результативності та підзвітності, забезпечуючи оптимальний баланс між стратегічними пріоритетами та наявними фінансовими можливостями. Програмно-цільовий метод бюджетного планування доцільно використовувати як в ході планування державного, так і в процесі організації витрат за місцевим бюджетом. Як в першому, так і в наступному випадку бюджетна програма проходить такі ключові етапи: планування, погодження, виконання та аналіз стану виконання (моніторинг/заходи по оцінці стану виконання програми). Для кожної бюджетної програми призначаються відповідальні посадові особи – розпорядники, які в свою чергу вправі встановити виконавця.

Пропозиції стосовно дотацій за цільовим спрямуванням викладаються у формі паспорта бюджетної програми. Мова йде про офіційний документ, що встановлює деталізовані параметри реалізації конкретної бюджетної програми, включаючи її мету, завдання, обсяги фінансування, очікувані результати та індикатори ефективності; слугує інструментом управління, моніторингу та оцінки виконання програми, забезпечуючи прозорість та цільове використання бюджетних коштів. Ключові характеристики паспорта

бюджетної програми передбачають цільове спрямування (у паспорті чітко визначені мета та завдання програми, що узгоджуються з пріоритетами державної або місцевої політики); обґрунтованість фінансування (містить інформацію про затверджений обсяг бюджетних коштів, необхідних для виконання завдань, із зазначенням джерел фінансування); очікувані результати (визначає кількісні та якісні показники, які планується досягти в результаті реалізації програми); індикатори ефективності (акумулює критерії для оцінки досягнення поставлених цілей, зокрема економічні, соціальні або екологічні параметри); прозорість та підзвітність (паспорт є основою для здійснення контролю за виконанням програми та оцінки доцільності витрат); юридична обов'язковість (затверджений у встановленому порядку, паспорт має силу офіційного документа, яким керуються виконавці та контролюючі органи); гнучкість (може підлягати коригуванню в разі зміни умов чи обставин, за умови дотримання регламентованих процедур). Паспорти бюджетних програм після їх погодження затверджуються спільним наказом головного розпорядника та самого фіноргану.

З метою належного функціонування програмно-цільового методу бюджетного планування створено відповідну нормативно-правову базу. Законність механізму визначена, в першу чергу, п. 3 ст. 119 Конституції України, відповідні положення містяться у п. 42 ст. 2 Бюджетного кодексу України, вузькопрофільних концепціях та наказах, зокрема, Міністерства фінансів України. Не можна недооцінити спільну роботу, яку проводять громадські організації, державні структури та міжнародні партнери, тим самим не тільки полегшуючи інтеграцію програмно-цільового методу, але й даючи змогу зробити цей процес сталим і результативним.

Звісно, переваги програмно-цільового методу у порівнянні із іншими альтернативними методами бюджетного планування є очевидними, але він не позбавлений окремих недоліків чи негативних аспектів, котрі потребують вирішення/врегулювання. Зокрема, мова йде про неузгодженість загальнодержавних програм із програмами на рівні бюджетного

планування; недостатній досвід оцінки показників та розуміння способів (напрямків) корегування програм у випадку необхідності; відсутність належної методичної підтримки; нечіткість окреслених цілей; відсутність напрацьованого підходу до формування статистичної звітності; значна кількість оцінюючих показників, які не завжди транслують рівень досягнення поставлених цілей. Для вирішення окреслених проблем ми вважаємо за доцільне органам публічного управління та адміністрування брати до уваги наступні рекомендації, що зводяться до удосконалення інформаційної системи утворення і обробки даних; врахування громадської думки; активно здійснювати цифровізацію та алгоритмізацію бюджетного процесу, що в цілому дозволить пришвидшити значну кількість бюрократичних процесів. Значні перспективи вбачаємо у застосуванні програм, створених на базі штучного інтелекту, адже вони здатні ефективно проводити аналіз великих обсягів даних. Більше того, як було з'ясовано в рамках проведеного дослідження, саме подібні технології відкривають змогу спрощеного моделювання сценаріїв, в тому числі, надаючи допомогу при розподілі коштів.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується у багатьох країнах для підвищення ефективності використання бюджетних коштів. США є основоположником у впровадженні даного методу, інтегрованого у роботу органів державної влади ще у 1960-х роках для покращення планування і контролю результатів державних програм. Основна увага приділяється досягненню вимірюваних цілей через чітко визначені показники ефективності; активно використовується у федеральному бюджеті та дозволяє оптимізувати розподіл ресурсів. В свою чергу Польща остаточно впровадила даний підхід в межах реформи бюджетного процесу, застосовуючи його для середньострокового планування, що допомагає пов'язати видатки з програмними цілями та результатами. Канада реалізує даний підхід через систему програмного аналізу і середньострокового планування бюджету. Уряд активно інтегрує підхід оцінки результатів, щоб

забезпечити ефективне управління та звітування. Особливістю є інтеграція довгострокових стратегічних пріоритетів у бюджетні рішення.

Європейський досвід демонструє, що метод, який є предметом нашого дослідження, не лише дозволяє планувати видатки відповідно до чітко визначених цілей, але й сприяє підвищенню відповідальності за досягнення конкретних результатів. Зі своєї сторони наголосимо, що в умовах реформування фінансової системи України варто звернути увагу на досвід середньострокового бюджетного планування, яке широко використовується в європейських країнах. Окреслений підхід дає змогу зменшити вплив політичної нестабільності на бюджетний процес, забезпечити прогнозованість фінансування ключових секторів і створити умови для залучення іноземних інвестицій.

Для успішного впровадження програмно-цільового методу Україні необхідно врахувати декілька ключових аспектів. По-перше, слід розвинути систему моніторингу й оцінки результатів виконання програм, забезпечивши прозорість процесу. По-друге, важливо інвестувати у підготовку державних службовців, які здатні ефективно застосовувати нові методи планування. Нарешті, необхідно створити сучасну законодавчу базу, яка інтегрує європейські стандарти фінансового управління. Перейняття європейського досвіду в цій сфері стане ключовим кроком на шляху до модернізації бюджетного процесу в Україні, давши змогу не лише ефективніше використовувати кошти, а й підвищити якість державних послуг та послуг зі сторони органів місцевої влади, рівень довіри громадян і міжнародних партнерів. Україна має всі можливості для комплексної та повноцінної інтеграції програмно-цільового підходу, що стане важливим інструментом на шляху до побудови сильної, стабільної та конкурентоспроможної економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексєєв І. В., Ярошевич Н.Б., Чушак-Голобородько А. М. Бюджетна система: Навчальний посібник. К.: «Хай-ТекПрес», 2007. 376 с.
2. Баймуратов М. О. Доктринальні підходи щодо створення правового простору публічної муніципальної влади в Україні. *Правова доктрина: міжнародний досвід та практична реалізація в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 22 трав. 2019 р.) Маріуполь: МДУ, 2019. С. 173-182.
3. Базика С. К. Бюджетне планування як інструмент фінансового стратегічного управління. Інвестиції: практика та досвід. Вип. № 18. 2018. С. 114-118.
4. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси: навч. посіб./ За заг. ред. Базилевича В.Д. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: Атіка, 2004. 368 с.
5. Богдан Т. Бюджет-2024: яких змін очікувати? LB.UA. 2023. URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/578240_byudzhzet2024_yakih_zmin_ochikuvati.html (дата звернення: 02.02.2024).
6. Богдан Т. П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. Фінанси України. № 6. 2017. С. 7-25.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.02.2024).
8. Дегтяр А. О., Гончаренко М. В. Державні фінанси і бюджетний процес : навчальний посібник. Харків: С.А.М., 2013. 292 с.
9. Дєдушєв І. В. Бюджетна політика: зміст та особливості. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». Вип. 2. 2023. С. 265-269. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.45> (дата звернення: 01.03.2024)

10. Затонацька Т. Г., Шиманська О. А. Середньострокове прогнозування бюджетних видатків: зарубіжний досвід. Фінанси України. 2012. № 1. С. 67-77.
11. Інструкція про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі: наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02#Text> (дата звернення: 05.05.2024)
12. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.05.2024).
13. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09. 2002 № 5381 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p#Text> (дата звернення: 16.05.2024).
14. Концепція реформування місцевих бюджетів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
15. Крамаренко К. Методи бюджетування та їх місце в системі фінансового забезпечення бюджетних установ. Економіка та суспільство. Вип. 55. 2023. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-1> (дата звернення: 03.06.2024).
16. Левкіський І. Б. Методи бюджетного планування місцевих фінансів. *Економічний простір*. Вип. № 154. 2020. С. 197-201.
17. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету. *Галицький економічний вісник*. 2009. № 2. С. 109-114.
18. Логвінов П. В. Програмно-цільове бюджетування в умовах децентралізації державних фінансів: дис. канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2017. 222 с.

19. Макрофінансове бюджетування: навчальний посібник за ред. У.З. Ватаманюк-Зелінська, Н.В. Шевчук. Львів: РВВ НЛТУ України. 2015. 140 с.
20. Малько К. В. Особливості застосування програмно-цільового методу у фінансовому забезпеченні сільського господарства за законодавством України. *Часопис Київського університету права*. Вип. 2. 2017. С. 74-78.
21. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: затверджено наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text> (дата звернення: 08.07.2024).
22. Музика-Стефанчук О. А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах. *Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. Серія «Право»*. 2010. №1 URL: https://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/12.pdf. (дата звернення: 10.07.2024).
23. Онищенко В. Програмно-цільовий метод в ОМС. Портал Бухгалтерія для бюджету та ОМС. січень 2022. URL: <https://oblikbudget.com.ua/article/1280-programno-tsloviy-metod-v-oms> (дата звернення: 11.07.2024).
24. Онищенко С. В., Бережна А. Ю., Філонич О. М. Бюджетний механізм: методологічні підходи та практика бюджетної децентралізації. *Проблеми економіки № 1 (47)*, 2021. С. 107-122.
25. Панасюк М. Я. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект. *Економіка та держава*. Вип. № 7. 2011. С. 132-134.
26. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: навч. посібн. К.: Знання-Прес, 2006. 607с.
27. Петричко М. М., Басара М. М. Бюджетна політика України: теоретичний та практичний аспекти. *Економіка і суспільство*. Вип. 2. 2016. С. 578-582

28. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навчальний посібник. під заг. ред., В. В. Зубенко; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». 5-те видання, виправлене та доповнене. К., 2015. 120 с.

29. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання: затверджено наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-14#Text> (дата звернення: 04.08.2024)

30. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14#Text> (дата звернення: 06.08.2024).

31. Про результативні показники бюджетної програми: наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text> (дата звернення: 16.08.2024).

32. Романенко Є. Правове регулювання застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері в окремих країнах Європи. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Вип. 2. 2018. С. 130-133

33. Савчук С. В. Програмно-цільовий метод бюджетування: навчальний посібник для студ. другого (магістерського) рівня вищої освіти. Тернопіль, 2017. 180с.

34. Словник сучасної економічної теорії Макмілана. за ред. Девіда І. Пирса; пер. англ. К.: Арт Ек, 2000. 640 с.

35. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Х.: Фактор, 2017. 128 с.

36. Стеценко Н. А. Основні підходи до оцінки ефективності виконання бюджетних програм в Україні. *Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics»*, № 10 (2018). С.148-153.

37. Формуємо паспорти бюджетних програм органу управління освітою: Порадник для голів та управлінців освітою територіальних громад. за заг. ред. Протасової Н., Полторак В., Жабенко Л., Пуцовой А. К.: ТОВ «Агентство Україна», 2021. 19 с.
38. Чугунов І. Я., Остріщенко Ю. В. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів. Наукові праці НДФІ. Вип. 3 (48). 2009. С. 3-11
39. Цигилик Н. О. Особливості бюджетного планування в Україні та шляхи його покращення. Львівський політехнічний національний університет інституційних репозиторіїв. 2011. С. 601 – 604
40. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014: URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ (дата звернення: 02.09.2024).
41. Шевченко Л. Я. Бюджетне планування як складова системи інтегрованого обліку. Економіка і суспільство. Вип. 2. 2016. С. 754-757
42. Шмиголь Н. М., Антонюк А. А., Явор Є. О. Методика складання бюджетів муніципальних соціальних проектів. *Держава та регіони*. Серія: Економіка та підприємництво. 2016. № 6 (93). С. 49 – 54
43. Bazzaoui L., Nagayasu J. Is Inflation Fiscally Determined? 2021. URL: <https://doi.org/10.3390/su132011306>. (дата звернення: 11.09.2024).
44. Zakhidna O. R., Ihnatyshyna V. M., Skydan U.I. Problems of imbalance of the State budget of Ukraine. *A Young Scientist*, 11(87), 2020. P. 159-163. doi: 10.32839/2304-5809/2020-11-87-34
45. Vdovenko L., Ruda O., Koval O., Horlachuk M., Herasymchuk V. Strategy of investment attraction for the development of rural areas for the economic restoration of the agricultural sector. *Scientific Horizons*, 26 (5), 2023. P. 137- 150. doi: 10.48077/scihor5.2023.137