

Н. В. Рудик,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4367-0392>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.11.44

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ БЮДЖЕТУВАННЯ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД

N. Rudyk,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance named after V. Fedosov,
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

PROGRAM-TARGET BUDGETING AT THE LEVEL OF LOCAL BUDGETS FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF COMMUNITIES

У статті досліджено сутність категорії програмно-цільового бюджетування. Проведений аналіз інструментів програмно-цільового бюджетування для досягнення сталого розвитку місцевих громад у контексті відновлення післявоєнного стану. Проведений ретроспективний аналіз імплементації програмно-цільового бюджетування як інструменту, який сприяє розвитку регіонів України за рахунок перерозподілу бюджетних коштів. Відзначено, що технологія програмно-цільового бюджетування зв'язує фінансові показники з результатами програм, спрямованими на досягнення цілей. Цілі виступають інструментом управління результатами, разом з проміжними результатами діяльності суб'єктів бюджетного процесу. Визначено, що реалізація програмно-цільового бюджетування потребує гармонізації цілей, які сприяють розвитку, є досяжними, вимірними і не суперечать одна одній. Крім досягнення цілей, важливо забезпечити фінансову стійкість громади, що включає збалансування місцевих бюджетів на тривалу перспективу та у поточному бюджетному періоді. Досліджені ключові фінансові чинники впливу на призначення розпорядників коштів в контексті макрофінансових та макроекономічних факторів. Обґрунтовані новітні інструменти програмно-цільового бюджетування для місцевих громад з ціллю підвищення рівня цільової локалізації місцевих фінансових ресурсів.

The article examines the essence of the category of program-target budgeting. The analysis of program-target budgeting tools for sustainable development in post-war scenarios has been concluded. An analysis was conducted on the impact of program-target budgeting as a tool for promoting regional development in Ukraine through the redistribution of budget funds. It was noted that the technology of program-target budgeting connects financial indicators with the results of programs aimed at achieving goals. Goals are an effective tool for managing results, including the intermediate outcomes of the budget process participants' activities. It was determined that implementing program-target budgeting requires harmonising goals that contribute to development, are achievable, measurable and do not contradict each other. Ensuring the fiscal sustainability of the community is crucial, and this involves achieving the balance of local budgets both in the long term and the current budget period. It is imperative that the local budget prioritize this goal alongside

achieving its objectives. It was conducted a comprehensive analysis of the crucial financial factors related to macroeconomics and macro-finance that significantly impact the decision-making process of fund managers. Based on the available evidence, it is highly plausible that the newest program-target budgeting tools will prove to be incredibly effective in improving the allocation of financial resources within various local communities. These innovative tools are making significant strides in optimizing the budgeting process, which will undoubtedly lead to better outcomes for all stakeholders involved. The article notes the progress of the decentralization process and the volatility of the surplus and deficit indicators of the state and local budgets, which proves the need for more precise and strict control over the distribution of local budget funds. At the same time, rigidity must manifest in the form of involving the newest interaction tools between local authorities and the community. The article discusses various aspects including the adherence of local authorities to regulations, the collection of data to facilitate informed decision-making and project budgeting.

Ключові слова: програмно-цільове бюджетування, проектне бюджетування, місцеві бюджети, макрофінансові індикатори, макрофінансове управління, доходи бюджету, комплаєнс.

Key words: program-target budgeting, project budgeting, local budgets, macro-financial indicators, macro-financial management, budget revenues, compliance.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Глобалізаційний підхід до бюджетування аналізує компоненти бюджетного процесу, відстежує трансформаційні зміни показників бюджетів та розглядає шляхи відновлення балансу бюджетної системи як цілісного об'єкта управління. Для цілей глобалізаційного системного підходу використовується інтеграція та уніфікація елементів бюджетної системи: однакові принципи, однакові класифікації, однакові форми документів. Уніфікація стосується і застосування програмно-цільового бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Однак для такої частини бюджетної системи України як місцеві бюджети, з особливостями формування видатків за делегованими і власними повноваженнями місцевої влади, застосування бюджетних програм стало викликом. Не дивлячись на те що державних бюджет складається майже повністю з бюджетних програм з 2004 року, застосування програмно-цільового бюджетування на рівні місцевих громад досі впроваджується із складнощами.

Разом з тим вважаємо саме програмно-цільове бюджетування тим інструментом, що посприє розвитку регіонів України за рахунок перерозподілу бюджетних коштів. Наразі розвиток доповнюється завданнями відбудови громад, що страждають від російської агресії. Значна частина грантових і кредитних коштів допомоги на відновлення виділяється через бюджети та міжбюджетні трансферти, що передбачають виконання тривалих програм відновлення та розвитку. З метою досягнення фінансової стабільності громад використовуються також різномірні зведені бюджети. Тому використання бюджетних програм разом із середньостроковими планами регіонів вимагає аналізу досвіду запровад-

ження бюджетних програм та цілей на рівні місцевих бюджетів у попередні роки для з'ясування взаємозв'язку між чинниками впливу на ефективність і результативність видатків місцевих бюджетів при програмно-цільовому бюджетуванні. Відповідно, слід також виявити перспективи використання програмно-цільового бюджетування місцевою владою та головами громад за допомогою сучасних методів планування та управління фінансовими ресурсами, але з врахуванням обставин воєнного стану.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Програмно-цільове бюджетування реалізується за допомогою і у середовищі бюджетної архітектури. Архітектоніку як науку про загальні принципи побудови цілісних систем з допомогою втілених у практику інституційних правил досліджували І. Чугунов [1], В. Макогон, Л. Селівестрова [2], О. Бондаренко [3]. Представники наукової школи публічних фінансів КНЕУ В. Опарін, Т. Паєнтко, Н. Савчук ще раніше сформулювали поняття бюджетного менеджменту та бюджетного механізму, поєднання і ефективного використання складників у яких визначається інформаційними впливами [4]. Інформаційні впливи здійснюються через інституційні правила, що формують принципи застосування програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні. Використання програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні досліджували М. Кульчицький та С. Самець. Т. Овчаренко присвячує публікації децентралізації повноважень, зокрема і у використанні бюджетних програм місцевими розпорядниками [5]. Наголос при обговоренні бюджетних показників переміщується від потреби в коштах для утримання органів місцевої влади, в тому числі виконавчих, на результати, отримані від використання ними бюджетних коштів.

Попри тривале дослідження застосування програмно-цільового методу у програмно-цільовому бюджетуванні місцевих бюджетів, слід далі досліджувати адаптацію уніфікованих правил програмно-цільового бюджетування на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів, до потреб різних за розміром, складом, економічним потенціалом об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ). Це питання доповнюється потребою сталого розвитку в умовах повоєнного відновлення.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті полягає у аналізі та систематизації діючих та потенційних фінансово-управлінських інструментів програмно-цільового бюджетування, за допомогою яких місцеві громади можуть досягти сталого розвитку в умовах відновлення. Для досягнення мети виконано також ретроспективний аналіз становлення програмно-цільового бюджетування для місцевих бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Програмно-цільове бюджетування — це технологія зв'язку фінансових показників із результатами, які отримують виконавці програм на шляху досягнення цілей. Цілі є невід'ємним інструментом управління результатом під час програмно-цільового бюджетування, поряд із проміжними результатами діяльності суб'єктів бюджетного процесу. При виконанні місцевих бюджетів, які поділяються на розподільчі місцеві бюджети (областей та районів) та бюджети місцевого самоврядування (ОТГ) зміст і формулювання цілей залежать від рівня бюджетів. Отже, маємо справу з кількарівневим каскадом цілей, що своєю чергою створюють інформаційні впливи для їхніх виконавців. Завдання виконавців — гармонізувати цілі таким чином, щоб вони: а) сприяли розвитку; б) були досяжними, в) були вимірними; г) не вступали у протиріччя одна з одною. Поряд з досягненням цілей залишається вимога до фінансової стійкості громади, найпростішою умовою якої є збалансування місцевих бюджетів на тривалу перспективу та у поточному бюджетному періоді.

Для потреб програмно-цільового бюджетування органами місцевої влади своїх (або підпорядкованих їм) місцевих бюджетів використовуються такі інструменти: програмно-цільовий метод управління бюджетними видатками, фінансове планування на трирічну перспективу та річне, індикатори діяльності для моніторингу, методики для внутрішньої та зовнішньої оцінки діяльності виконавців, що використовують кошти бюджетів.

Як вже було згадано, запровадження програмно-цільового бюджетування в Україні для місцевої влади відбувалося у кілька спроб. Застосування програмно-цільового методу активно підтримувалося коштами міжнародних донорів і його запровадженням займалися спеціально створені експертні ГО.

Використання бюджетних програм із цілями у складі місцевих бюджетів планували почати з 2005 року, одразу після повноцінного запровадження бюджетних програм у склад державного бюджету. Була складена програмна класифікація. Однак, головним розпорядникам коштів і виконавцям бюджетних програм у їхньому

складі критично не вистачало вміння проєктного планування, за яким відбувався підхід до використання програмно-цільового методу. Додатково, переважна більшість видатків на бюджетні установи надалі планувалася за зведеними кошторисами через відповідні підрозділи місцевих адміністрацій, що лише частково співпрацювали з місцевим самоврядуванням, маючи свої методики планування. При цьому, складання місцевих бюджетів критично залежало від вчасного складання державного бюджету, адже від 60% видатків у містах і селах займали трансферти з державного бюджету через обласні і районні місцеві бюджети. Відповідно, досвід програмування діяльності у жорстких умовах фінансової консолідації та зберігання багатьох елементів зведеної бюджетної системи був невдалим.

Такі причини як: а) нечітке розуміння ролі програми як інструменту у складі бюджету для підвищення результативності діяльності місцевими фінансовими органами та розпорядниками коштів; б) неготовність територіальних органів Державного казначейства України до виконання місцевих бюджетів за програмами та в) фактична неспроможність виконавчих органів місцевої влади функціонувати як розпорядники коштів, а не кошторисні бюджетні установи та організації. Бюджетна програма розумілася як кошторис із ускладненнями для підготовки і звітності місцевими виконавцями.

Заплановане в Програмі дій Кабінету Міністрів на 2005—2006 роки впровадження програмного бюджетування на місцевому рівні з метою планування місцевих бюджетів було неуспішним етапом, який тривав на однакових принципах до 2009 року [6]. Повне застосування програмно-цільового бюджетування було одним із складників стратегії держави. Ще у 2002 році були визначені загальні принципи програмно-цільового підходу, включаючи місцеві бюджети, що передбачали пряму залежність між виділеними бюджетними коштами та отриманими результатами їх використання. Ці результати повинні були ґрунтуватись на визначених для виконавців цілях та завданнях. Однак при формуванні місцевих бюджетів основою були кошториси та економічна класифікація бюджетних видатків, а не цілі та завдання. Головними "розпорядниками коштів" виявлялися школи, лікарні, установи соціального захисту, але вони не мали права гнучко розпоряджатись коштами протягом бюджетного року, оскільки мали обмеження витрат за місяцем згідно з централізованим кошторисом. Казначейство чітко слідкувало за місячними лімітами видатків, роботи і послуги оплачувалися за фактом їхнього виконання та за документами, оформленими за чіткими вимогами.

Протягом періоду з 2005 до 2010 року, основним принципом впровадження програмно-цільового методу була концепція, що пов'язувала цей метод з повноваженнями у бюджетному процесі на місцях. Згідно з цією концепцією, місцева влада взяла на себе відповідальність за складання, виконання та відповідальність за виконання бюджетних програм. Виконавці бюджетних програм мали мати статус юридичної особи з окремим рахунком та бухгалтерським балансом, у той час як більшість бюджетних установ, таких як школи, лікарні та установи соціального захисту, не відповідали цим організаційним умовам і фінансувалися з кошторисів

управління місцевої адміністрації. Це призвело до збільшення документообігу без суттєвих змін у підходах до групування, планування та виконання видатків бюджетів, що стало проблемою для місцевих фінансових органів та адміністрацій.

У період з 2005 до 2010 року, видатки місцевих бюджетів в значній мірі залежали від трансфертів. Наприклад, районні та обласні бюджети покривали до 60% видатків за рахунок перерозподілу доходів зведеного бюджету через державний бюджет у формі трансфертів до місцевих бюджетів. У свою чергу, доходи міських та сільських бюджетів переважно (30-40%) формувалися за рахунок отриманих трансфертів від державного бюджету. Ці висновки базуються на аналізі звітів та наукових публікацій за вказаний період [7]. "Розпорядники" насправді підпорядковувалися показникам, визначеним відділами або департаментами місцевих адміністрацій, які своєю чергою у примусовому порідку доводило Міністерство фінансів України для кожного регіону. Поняття "цілі" застосовувалося для "цільового" використання бюджетних коштів, що передбачало повне відповідність між призначенням та сумами фактичних бюджетних показників плановим.

Громадська організація "Інститут суспільно-економічних досліджень" (ІСЕД) спільно з Міністерством фінансів України займалася розробкою та впровадженням передових технологій управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні. Ця робота провадилася під патронатом USAID. Від імені України ГО реалізувало грантові програми, спрямовані на впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на місцевому рівні. Ці програми були включені до проектів "Підтримка економічної та фінансової реформ" (2002—2005 рр.) та "Реформа місцевих бюджетів в Україні" (2005—2008 рр.), фінансовані Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

Впровадження програмно-цільового методу на місцевих бюджетах проводилося з огляду на Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14, а також Декларацію цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5.03.2008 р. № 160. Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308, також була врахована при реалізації програм. Пілотні проекти з програмно-цільовим бюджетуванням були впроваджені у деяких містах окремих областей України, але, на жаль, ці проекти так і не були широко поширені на всі регіони поза межами проєктної реалізації за підтримки USAID. Видані у проєкті посібники (11 редакцій) "Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу" містять пояснення та практичні рекомендації стосовно використання програмно-цільового методу для місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети стикалися з труднощами у своєчасному розпочинанні бюджетного року через їхню значну залежність від міжбюджетних трансфертів, які могли бути затверджені лише після ухвалення та підписання Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Проблема полягала в тому, що Державний

бюджет приймався лише за кілька днів до настання нового року, порушуючи встановлені законодавством строки. Перша версія Бюджетного кодексу України передбачала, що Закон про Державний бюджет України повинен був бути ухвалений до 1 грудня попереднього року, що дає місцевій владі два тижні на підготовку проєктів рішень щодо місцевих бюджетів. Проте, протягом усього періоду дії Бюджетного кодексу першої редакції цей строк ніколи не був дотриманий повністю. Додатковою проблемою непослідовного бюджетного планування стала практика внесення змін у вже затверджені у грудні бюджети протягом першого кварталу року виконання [8].

Наступну спробу запровадити програмно-цільове бюджетування по всій Україні робило Міністерство фінансів. Цей центральний орган влади розробив план заходів із запровадження програмно-цільового методу у місцевих бюджетах на 2009—2011 роки. План базувався на тренінгах та методичних розробках, проведених працівниками Міністерства та підготовці матеріалів під наглядом Міністерства, для розробки бюджетних програм на місцевому рівні в галузях освіти й охорони здоров'я на період 2009—2010 років. Підготовка місцевих (регіональних) стратегічних планів розвитку вибраних галузей на 2009—2011 роки була головною основою цих бюджетних програм [9]. Міністерство розробило посібник-довідник на більш ніж 400 сторінок із переліком усіх можливих результативних для програм місцевої влади, намагаючись підвищити грамотність місцевих виконавців у бюджетуванні. Надалі цей посібник перетворився на Типові переліки для складання бюджетних програм для місцевих бюджетів у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. Кілька програмних документів повинні були стати основою для бюджетних програм. Затверджені наказами Мінфіну Типові переліки бюджетних програм визначали назви програм, їхню мету, назви підпрограм (у разі наявності підпрограм), завдання у складі бюджетних програм місцевих бюджетів та формулювання напрямів використання коштів за ними, перелік результативних показників. Перелік завдань та результативних показників для потреб місцевої влади міг уточнюватися, доповнюватися та розширюватися.

Революція і наступна військова агресія росії проти України у 2014 році сприяла наступному реформуванню програмно-цільового бюджетування для місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України видало наказ "Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів" від 26.08.2014 № 836 та внесло зміни до наказу Міністерства фінансів України "Про затвердження Основних підходів до впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів" від 02.08.2010 р. № 805 у грудні 2014 року.

Розпорядникам коштів надали повноваження та розмежували вимоги до бюджетних програм та вимоги до організації діяльності їхніх виконавців. Отже, попри масштабні пілотні проєкти, зрушення відбулися лише після справжньої децентралізації доходної спроможності до місцевих бюджетів та супутніх реформ повноважень бюджетних установ для витрачання бюджетних коштів. Аналіз спроб показав вектор запровадження

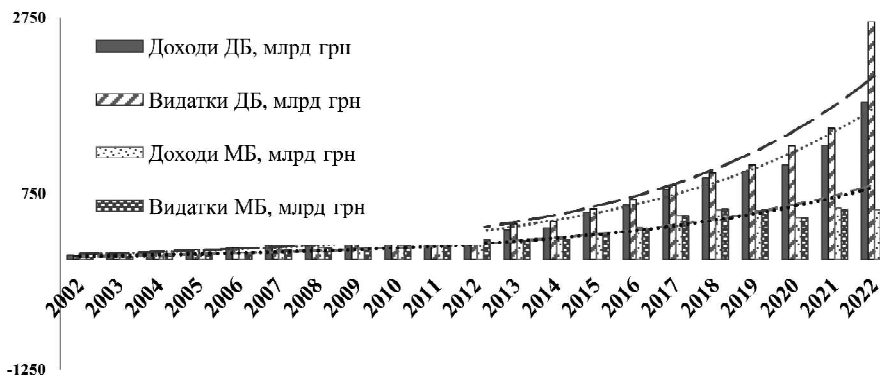


Рис. 1. Показники доходів та видатків державного та місцевих бюджетів України за 2002–2022 роки, млрд грн

Джерело: складено автором самостійно за даними Міністерства фінансів України [13; 14].

програмно-цільового бюджетування на рівні місцевого самоврядування: від спочатку задуманої автономії місцевої влади у формулюванні бюджетних програм, яка повинна була реалізуватися під наглядом Міністерства фінансів України та місцевих фінансових управлінь як мережі органів центральної влади (невдалі пілотні проєкти), до уніфікації формулювання і використання бюджетних програм місцевих бюджетів як однієї з форм підзвітності місцевих розпорядників коштів на однакових уніфікованих засадах. Ця підзвітність включає в тому числі власну оцінку ефективності бюджетних програм, підкріплену Методикою здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм [10].

Сьогодні оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється самими розпорядниками бюджетних коштів місцевих бюджетів у їхній мережі. Відповідальні виконавці бюджетних програм місцевих бюджетів можуть створювати власну мережу з розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів коштів бюджету відповідно до укладених з ними угод, як це передбачено розділом 3 Інструкції щодо статусу та особливостей участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів, затвердженої наказом Міністерства фінансів № 836 від 2014 року. Ці повноваження заклали основу для комплаєнсу місцевої влади перед своїми громадами. Відповідальні виконавці мають право визначати одержувачів коштів та несуть відповідальність за правильне використання коштів бюджету. З цією метою вони підзвітні головному розпоряднику коштів місцевого бюджету, подаючи проєкти та затверджуючи зведені кошториси, складаючи і затверджуючи зведені плани бюджетних асигнувань як документи для головного розпорядника коштів. Взаємодія з місцевим фінансовим органом відбувається тільки через головного розпорядника коштів, проте фінансовий орган, крім погодження паспортів бюджетних програм, повинен затвердити зведені проєкти кошторисів та зведені плани асигнувань (згідно затверджених бюджетних програм та їх відповідальних виконавців). Відповідальні виконавці можуть також подавати пропозиції щодо змісту бюджетних програм, які вони виконують, через погодження з головним розпорядником коштів.

Паспорти бюджетних програм місцевих бюджетів та звіти до них містять розподіл видатків і кредитування

місцевих бюджетів на бюджетні програми. Паспорт бюджетної програми включає в себе основні складові, такі як мета, завдання, відповідальні виконавці та результативні показники, які є обов'язковими. Паспорти бюджетних програм складають головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, однак для коштів резервного фонду місцевого бюджету (за його наявності згідно із п. 5 ст. 24 Бюджетного кодексу України), якщо вони використовуються упродовж бюджетного року, паспорти бюджетних програм не складаються, але бюджетні про-

грами можуть включати ці кошти. Не складаються паспорти бюджетних програм для сум повернених до бюджету кредитів, для відшкодування шкоди фізичним і юридичним особам, для міжбюджетних трансфертів.

Після урахування бюджетного запиту, ланцюжок підпорядкування бюджетної програми місцевого бюджету можна зіставити з таким послідовним порядком: рішення про місцевий бюджет — бюджетні призначення головним розпорядникам — кошториси головного розпорядника коштів та відповідальних виконавців бюджетної програми в його мережі — плани видатків бюджетних асигнувань для відповідальних виконавців — схвалена бюджетна програма з визначеними завданнями та напрямками використання коштів, а також з конкретизованими кількісними та якісними результативними показниками.

Сталий розвиток передбачає повне і стійке виконання бюджетних призначень розпорядниками коштів місцевих бюджетів, що опікуються публічними послугами та проєктами для місцевих громад. Однак, залишається фінансовий чинник впливу на призначення розпорядників коштів — дефіцитність запланованих видатків місцевих бюджетів та коригування річних планів. Визначимо, наскільки фіскальна децентралізація вплинула на фіскальну спроможність місцевих громад для реалізації ними програмно-цільового бюджетування сталого розвитку. Так, за останні два десятиліття можна відзначити численність факторів впливу як макроекономічного, так і макрофінансового характеру впливу на дефіцити бюджетів державного та місцевого рівнів. Зокрема, одну із найбільш доречних сьогодні класифікацій дефіцитів бюджету та факторів їх впливу можна вважати класифікацію воєнного 2014 року запропоновану Колісником О.Я. [12]. Дослідник згрупував їх у чотири групи: 1) воєнного часу (спричинені непомірними державними витратами на ведення воєнних кампаній. Так, дефіцит бюджету США за 1941—1946 рр. у сумі склав 204,9 млрд дол. Розмір державного боргу в цей період перевищив 100 % ВВП); 2) пов'язані з відбудовою народного господарства (пов'язані з необхідністю значних капіталовкладень у розвиток промисловості. Характерні у післявоєнний період чи після великих катастроф природного або техногенного характеру); 3) найбільш суттєві дефіцити (породжені несприятливим економічним розвитком (кризою), бездієвістю еконо-

мічного механізму і фінансової системи); 4) обумовлені політичними чинниками (є результатом діяльності лобіських груп у парламенті). Дефіцити першої і другої груп виникають внаслідок дії неекономічних чинників. Третю групу склали дефіцити, які породжені кризовими процесами в економіці. Першопричини дефіцитів четвертої групи лежать у політичній площині [12]. Фінансова система України за останні два десятиліття зіштовхнулася з кожним із зазначених вище дефіцитів бюджету та індикаторами, що їх характеризують. Ретроспективні дані для проведення аналізу представляємо на рис. 1.

Висхідні експоненціальні тренди відзначають постійне зростання доходів та видатків державного бюджету, аналогічно як і експоненціальні тренди доходів та видатків місцевих бюджетів. Волантильність доходів місцевих бюджетів спостерігається в періоді 2007—2009 роки, коли скорочення доходів та видатків місцевих бюджетів склало відповідно 2,11% та 1,98%; 2011—2012 рр. — скорочення склало відповідно 1,89% та 1,23%; 2017—2019 рр. — відзначились найбільшим скороченням за останні двадцять років у 2019 році на 15,89% та 15,57% відповідно. 2021 році відбулось наступне суттєве скорочення місцевих доходів та видатків склало 2,47% та 12,98% відповідно. Навідміну від динаміки доходів та видатків місцевих бюджету, доходи та видатки державного бюджету мають стабільні тенденції до зростання. Зниженням відзначився період 2008-2009 рр. скорочення за доходами склало 9,5%, за видатками скорочення не спостерігається. Незначен скорочення присутнє у період 2012—2013 років в середньому на 2%. Проаналізовані дані свідчать про кризовий фактор скорочення доходів та видатків як для місцевих бюджетів, так і для державного бюджету: економічні кризи (2007—2008 роки, 2012—2013 роки), світова криза, спричинена коронавірусом, криза, спричинена воєнними подіями. Загальну тенденцію дефіциту державного та місцевого бюджетів представлено на рис. 2.

За результатами аналізу можна відзначити стійку позитивну тенденцію до збільшення доходів бюджетів місцевого самоврядування, що може свідчити про вдалу реформу фіскальної децентралізації, яка дала можливість органам місцевого самоврядування отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси. Ці ресурси відіграли ключову роль в протистоянні, кризовим, пандемічним та воєнним викликам. Органи місцевого самоврядування сприяли організації та забезпеченню діяльності територіальної оборони, ма-

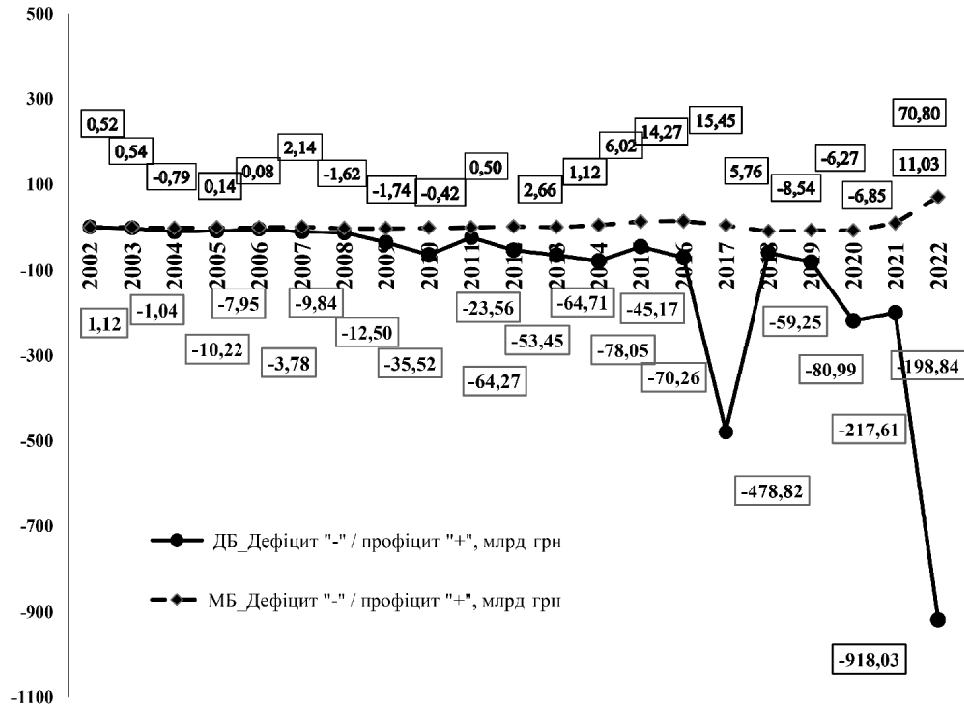


Рис. 2. Показники дефіциту "-" / профіциту "+" державного та місцевих бюджетів України за 2002—2022 роки, млрд грн

Джерело: складено автором самостійно за даними Міністерства фінансів України [13; 14].

теріально-технічної допомоги Збройним Силам України, залученню допомоги іноземних партнерів, підтримки всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні. Зокрема, допомога внутрішньопереміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів та інших заходів. Зазначені тенденції свідчать, що наразі потрібно оптимізувати та максимально ефективно використовувати видатки місцевих бюджетів. Такі кроки можливо реалізувати лише із залученням найкращих практик програмно-цільового бюджетування на рівні місцевих бюджетів задля максимізації результатів використання наявних коштів та створення плацдарму для формування інвестиційної привабливості кожної громади. Наразі дефіцитність місцевих бюджетів, на відміну від державного бюджету, є суттєво нижчою.

Новітнім інструментом програмно-цільового бюджетування для місцевих громад є комплаєнс місцевої влади по відношенню до суспільства, який у першу чергу виражається у інформаційній прозорості прийнятих рішень. Ще одним важливим інструментом є акумульовані за допомогою участі громадян дані, аналіз яких дозволяє приймати виважені рішення. Дані виступають невід'ємною частиною прозорості прийняття рішень при бюджетуванні. Третім інструментом є метод бюджетування, який варто інтегрувати у програмно-цільове бюджетування для місцевих бюджетів — проектно бюджетування.

Все більше поширення онлайн-систем запитів і відповідей дає нам змогу вивчати ефективність того, що закордонні науковці називають реактивною або пасивною прозорістю [11]. Це межа, до якої місцеві службовці відповідають на запити громадян щодо інформації.

Організація збору інформації породжує де-юре та де-факто відповідності забезпечення інформації при бюджетуванні. З одного боку, відповідність де-юре означає межу дотримання місцевими посадовими особами загальнодержавного законодавства шляхом прийняття місцевих рішень, спрямованих на виконання національних законів про свободу інформації на місцевому рівні (наприклад, ухвалення порядків для виконання національного закону). З іншого боку, де-факто відповідність стосується ступеня, до якого ці правові заходи призводять до відчутних послуг для громадян (наприклад, ефективне реагування на запити).

Акумуляція необхідної вибірки даних про бачення і бачення жителів громад набуває вагомого значення в умовах обмежених ресурсів та необхідності ставити пріоритети у видатках місцевих бюджетів у повоєнному відновленні України. Критерієм пріоретизації стають досліджені дані, волевиявлення громади, структуроване у вигляді соціальних опитувань, внесених пропозицій та петицій щодо фінансування її потреб [15]. Такий підхід сприяє підвищенню прозорості фіскальної політики та управління місцевими видатками, зменшенню корупційної складової, максимізація участі в політичному процесі через підвищення рівня публічної підзвітності та довіри електорату. Збір та обробка даних може бути під сумнівом в умовах сучасної відкритості та незахищеності діджиталізованого простору. Водночас саме діджиталізовані послуги та інструментарій може надати сприяє максимальній прозорості голосування за відповідного рівня контролю [16]. Одним із найбільш популяризованим інструментом діджиталізації є електронний цифровий підпис кожного громадянина.

Проектне бюджетування є одним із новітніх інструментів програмно-цільового бюджетування для місцевих громад, застосування якого складається із виокремлення окремої цілі (потреби громади), контроль за виконанням якої буде чітко структурований та регламентований. На меті проектного бюджетування залишається, підтримка діалогу між громадою та місцевими посадовими особами у процесі бюджетування за визначеним запитом. З однієї сторони проект може складатися органами державного управління, з іншої — самою громадою. Досить звичним стає делегування громаді створення самого проекту на теренах прозорості та демократії європейських країн. Так, подача проекту є основним, формалізованим, способом діалогу. Громада повідомляє про свої потреби, які досі не задовольняються за державні кошти. Проекти подаються через онлайн-платформу, можливі варіанти подання декількох альтернативних чи конкуруючих проектів. Місцева влада має можливість ініціювати обговорення проекту на етапі верифікації [17]. Таким чином проектне бюджетування більш чітко конкретизує запит, що супроводжується його аргументацією самою громадою.

Сумлінний пересічний громадянин прагне дотримання власних прав щодо отримання максимального ефекту від послуг, які надаються за рахунок сплачених ним податків. Тому формує і коригує цілі, поставлені розпорядниками коштів при використанні бюджетів. Водночас побудова діалогу органами місцевої влади на засадах дотримання нею комплаєнсу по відношенню до суспільства,

залучення громади до вирішення проблем, визначених ними як пріоритетні — забезпечить сталий розвиток громади через перевірену систему цілей і цільове використання коштів на засадах програмно-цільового бюджетування.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

В умовах повномасштабного вторгнення, пролонгування карантинних обмежень, економічної кризи, Україна зіштовхнулася із рядом очевидних проблем як на державному так і на місцевому рівні виконання бюджетів. Зокрема щодо ефективності та цільового призначення акумуляції фінансових ресурсів. Водночас публічне бюджетування є критично важливим процесом, який включає планування, розподіл і управління фінансовими ресурсами для задоволення потреб суспільства. Ефективне використання бюджетних програм дає змогу керівникам громад, відповідальним за прийняття рішень і оформлення їх у місцеві політики, чітко визначати пріоритети, цілі й напрями соціально-економічного розвитку на коротко-, середньо- і довготривалу перспективи, а також конкретні заходи, котрі забезпечують їх досягнення, з визначенням необхідних для цього фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та трудових ресурсів.

З огляду на проведений аналіз останніх аналітичних даних щодо доходів та видатків державного та місцевих бюджетів можна відзначити успішність реформи децентралізації та відзначити перспективи подальшого розвитку імплементації програмно-цільового бюджетування із використанням переліку новітнього інструментарію. Саме він забезпечить бюджетування у громадах реальним волевиявленням громадян щодо пріоритетизації потреб громади та прозорого розподілу фінансових ресурсів з метою розвитку. Крім того, цільове публічне бюджетування сприятиме ефективності, дозволяючи розробникам політики розвитку громад визначати пріоритети ключових сфер інвестицій. Порівнюючи ресурси з конкретними цілями, керівники громад можуть спрямовувати фінансування на критичні проблеми або зміни, які потребують негайної уваги. Цей підхід допомагає оптимізувати розподіл обмежених ресурсів, гарантуючи, що публічні кошти використовуються там, де вони можуть мати найбільший вплив, особливо в умовах воєнного та післявоєнного відновлення і сталого розвитку.

Література:

1. Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи. Фінанси України. 2008. № 11. С. 3—10. С. 4.
2. Селіверстова Л. С. Бюджетна архітектура як інструмент розвитку фінансової системи України. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № (10). С. 5—8.
3. Бондаренко О.С., Селіверстова Л.С., Адаменко І.П. Особливості формування архітектури фінансової системи. Бізнес Інформ. 2017. № 10. С. 301—305.
4. Опарін В. М., Паєнко Т. В., Федосов В. М. Інновації у фінансовій сфері: монографія / В. М. Опарін, Т. В. Паєнко, В. М. Федосов, О. М. Суценок, Н. В. Савчук; ред.: В. М. Опарін; ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім.

В. Гетьмана", Ін-т фін.-інновац. дослідж. — К.: КНЕУ, 2013. — 444 с.

5. Овчаренко Т., Бочі А., Поворозник В. Особливості формування та виконання бюджету ОТГ. МЦПД. 2017. 136 с. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_oruvannya_vikon_budjet_fin_al.pdf

6. Голинська О. В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти. Економіка та держава. 2010. № (1). С. 105—108.

7. Русін В. М. Міжбюджетні трансферти: аналітичний аспект. Економічний аналіз. Тернопіль. 2008. № 2 (18). С. 132—136.

8. Ткаченко О. М. Українські реалії розгляду та затвердження державного бюджету. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № (5). С. 35—39.

9. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / Голинська О. В. — Одеса: ВМВ, 2013. — 272 с.

10. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм. Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 р № 31-05110-14-5/27486. URL: https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/metodyka_zdiysnennya_porivnyalnogo_analizu.pdf

11. Michener G., & Nichter S. Local compliance with national transparency legislation. Government Information Quarterly. 2022. 39 (1). 101659. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101659>

12. Колісник О. Я. Бюджетний дефіцит: причини, економічні ефекти та особливості управління. Економіка та держава. 2014. № 6. С. 26—32.

13. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Статистичний збірник Міністерства фінансів "Бюджет України — 2021". [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik> (дата звернення 21.05.2023).

14. Вебпортал "Бюджет для громадян". [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://openbudget.gov.ua/en> (дата звернення 21.05.2023)

15. Friess D., Escher T., Gerl K. & Baurmann M. Political online participation and its effects: Theory, measurement, and results. Policy & Internet, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 345—348. <https://doi.org/10.1002/poi3.270>

16. Troitino D. R. The European Union facing the 21st Century: The digital revolution. TalTech Journal of European Studies. 2022. Vol. 12, no. 1, pp. 60—78. <https://doi.org/10.2478/bjes-2022-0003>

17. Zawadzka-Pak, Urszula K.. Participatory Budgeting as the Instrument of Technologically Supported Dialogue in Cracow, Poland. TalTech Journal of European Studies. Vol.12, no.2, 2022, pp.3-19. <https://doi.org/10.2478/bjes-2022-0009>

References:

1. Chuhunov, I. Ya. (2008), "Institutional architecture of the budget system", Finances of Ukraine, vol. 11, pp. 3—10.

2. Seliverstova, L. S. (2018), "Budget architecture as a tool for the development of the financial system of Ukraine", Investments: practice and experience, vol. (10), pp. 5—8.

3. Bondarenko, O.S., Seliverstova, L.S. and Adamenko, I.P. (2017), "Features of the formation of the architecture of the financial system", Business Inform, vol. 10, pp. 301—305.

4. Oparin, V. M. Payentko, T. V. Fedosov, V. M. Sushchenko, O. M. and Savchuk, N. V. (2013), Innovatsii u finansovij sferi [Innovations in the financial sphere], KNEU, Kyiv, Ukraine.

5. Ovcharenko, T., Bochi A. and Povoroznyk V. (2017), "Peculiarities of the formation and implementation of the budget of the OTG.", available at: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_oruvannya_vikon_budjet_fin_al.pdf (Accessed 10 May 2023).

6. Golynska, O. V. (2010), "Program-targeted method of budget management: main positions and components." Economy and the state, vol. (1), pp. 105—108.

7. Rusin, V. M. (2008), "Interbudgetary transfers: analytical aspect." Economic analysis, vol. 2 (18), pp. 132—136.

8. Tkachenko, O. M. (2011), "Ukrainian realities of consideration and approval of the state budget", Investments: practice and experience, vol. (5), pp. 35—39.

9. Golynska, O. V. (2013), Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia biudzhetyamy cherez instrumenty prohranno-tsil'ovoho metodu [Mechanisms of state budget management through the tools of the program-target method], VMV, Odesa, Ukraine.

10. Ministry of Finance of Ukraine (2013), Letter "The methodology of comparative analysis of the effectiveness of budget programs", available at: https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/metodyka_zdiysnennya_porivnyalnogo_analizu.pdf (Accessed 10 May 2023).

11. Michener, G., & Nichter, S. (2022), "Local compliance with national transparency legislation", Government Information Quarterly, vol. 39 (1), 101659. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101659>

12. Kolisnyk, O. Ya. (2014), "Budget deficit: causes, economic effects and features of management", Economy and the state, vol. 6, pp. 26—32.

13. Official website of the Ministry of Finance of Ukraine (2022), "Statistical collection of the Ministry of Finance "Budget of Ukraine — 2021", Available at: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik> (accessed 21 May 2023).

14. Web portal "Budget for Citizens" (2023), Available at: <https://openbudget.gov.ua/en> (accessed 21 May 2023).

15. Friess, D. Escher, T. Gerl, K. & Baurmann, M. (2021), "Political online participation and its effects: Theory, measurement, and results", Policy & Internet, Vol. 13, no. 3, pp. 345—348. <https://doi.org/10.1002/poi3.270>.

16. Troitino, D. R. (2022), "The European Union facing the 21st Century: The digital revolution", TalTech Journal of European Studies, Vol. 12, no. 1, pp. 60—78. <https://doi.org/10.2478/bjes-2022-0003>.

17. Zawadzka-Pak, U. K. (2022), "Participatory Budgeting as the Instrument of Technologically Supported Dialogue in Cracow, Poland", TalTech Journal of European Studies, Vol.12, no. 2, pp. 3—19. <https://doi.org/10.2478/bjes-2022-0009>.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2023 р.