

## ФІНАНСИ, ГРОШОВИЙ ОБІГ, КРЕДИТ

10. *Uhoda pro partnerstvo i spivrobotnytstvo mizh Ukrainoiu i Yevropeiskymy Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy [Partnership and Co-operation Agreement between Ukraine and the European Communities and their member states]: Mizhnarodnyi dokument, Protokol vid 14.06.1994 r. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012/](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012/). [in Ukrainian].*

11. *Pro zatverdzhennia Stratehii intehratsii Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu [On Approval of the Strategy of Ukraine's Integration into the European Union]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11.06.1998 № 615/98. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615/98/>. [in Ukrainian].*

12. *Pro ratyfikatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odnii storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [On ratification of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]: Uhoda. Ratyfikovano iz zaiavoiu Zakonom vid 16.09.2014 № 1678-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2/>. [in Ukrainian].*

13. *Pro valiutu i valiutni operatsii [About currency and currency transactions]: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2473-19/>. [in Ukrainian].*

14. *Samit YeS dav zelene svitlo sektoralnii intehratsii Ukrainy [ The EU summit gave a green light to the sectoral integration of Ukraine]. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/519815.html>. [in Ukrainian].*

### ДАНИ ПРО АВТОРІВ

**Тропіна Валентина Борисівна**, доктор економічних наук, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди»

e-mail: [tropina@ukr.net](mailto:tropina@ukr.net)

orcid.org/0000-0003-4148-3873

Researcher ID: G-8563-2014

**Євтушенко Наталія Миколаївна**, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди»

e-mail: [ilata82@ukr.net](mailto:ilata82@ukr.net)

orcid.org/0000-0002-4752-6742

Researcher ID: 0040676

### ДАНИЕ ОБ АВТОРАХ

**Тропина Валентина Борисовна**, доктор экономических наук, профессор кафедры финансов, банковского дела и страхования ГВУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды»

e-mail: [tropina@ukr.net](mailto:tropina@ukr.net)

**Євтушенко Наталья Николаевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, банковского дела и страхования ГВУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды»

e-mail: [ilata82@ukr.net](mailto:ilata82@ukr.net)

### DATA ABOUT THE AUTHORS

**Tropina Valentyna**, Doctor of Economic Sciences, Professor  
Pereiaslav-Khmelnyskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University  
e-mail: [tropina@ukr.net](mailto:tropina@ukr.net)

**Yevtushenko Natalia**, PhD in Economics, Associate Professor  
Pereiaslav-Khmelnyskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University  
e-mail: [ilata82@ukr.net](mailto:ilata82@ukr.net)

---

УДК 336.142.3

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2018-38-153-161>

## ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СИСТЕМІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Чугунов О.І.

*Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад.*

*Метою дослідження є розкриття пріоритетних завдань бюджетної політики щодо удосконалення системи формування бюджетів місцевого самоврядування.*

*Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність наукових методів і підходів, у тому числі системний, структурний, порівняльний, факторний методи, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження.*

**Результати роботи.** У статті розкрито роль бюджетів місцевого самоврядування у забезпеченні розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Узагальнено інституційні засади щодо регулювання процесу формування бюджетів місцевого самоврядування. Визначено пріоритетні завдання бюджетної політики щодо підтримки територіальних громад, посилення їх податкової спроможності, підвищення ефективності координації діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. Обґрунтовані положення щодо створення ефективної основи формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад.

**Галузь застосування результатів.** Система державного фінансового регулювання, бюджетна політика, бюджетна система.

**Висновки.** Розвиток бюджетної системи можливий при забезпеченні стійкості формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад, активізації їх інноваційно-інвестиційної складової та посилення впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Важливість подальшого підвищення дієвості й ефективності формування бюджетів місцевого самоврядування зумовлена необхідністю підвищення ефективності управління державними фінансовими ресурсами в умовах їх обмеженості, розробки стратегії розвитку бюджетів місцевого самоврядування та створення інституційних умов для підвищення їх самодостатності з врахуванням циклічності економічних процесів та впливу екзогенних і ендогенних факторів у фінансово-бюджетному середовищі.

На даному етапі важливим завданням є здійснення дієвих перетворень системи формування бюджетів місцевого самоврядування шляхом підтримки територіальних громад, що зумовлює необхідність підвищення рівня дієвості та ефективності управлінських рішень органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері стратегічного бюджетного планування. Доцільним є удосконалення системи моніторингу соціально-економічної ефективності видатків бюджетів місцевого самоврядування за допомогою якісних і кількісних індикаторів, запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні, дотримання принципу прозорості та підвітності органів місцевого самоврядування громадськості. Вагомими завданнями є удосконалення системи формування місцевих бюджетів з врахуванням застосування сучасних фінансово-бюджетних методів і інструментів; створення дієвих стимулів для забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зміцненні власної дохідної бази та підвищення рівня їх відповідальності за використання бюджетних ресурсів; забезпечення надходження відповідних доходів до бюджетів місцевого самоврядування, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна система, бюджетна політика, бюджет місцевого самоврядування, фінансове забезпечення територіальної громади.

## ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Чугунов А.И.

**Предметом исследования** являются теоретические и практические вопросы формирования бюджетов местного самоуправления в системе общественного развития территориальных общин.

**Целью исследования** является раскрытие приоритетных задач бюджетной политики по совершенствованию системы формирования бюджетов местного самоуправления.

**Методы исследования.** В работе применена совокупность научных методов и подходов, в том числе системный, структурный, сравнительный, факторный методы, что позволило реализовать концептуальное единство исследования.

**Результаты работы.** В статье раскрыта роль бюджетов местного самоуправления в обеспечении развития административно-территориальных единиц. Обобщены институциональные основы по регулированию процесса формирования бюджетов местного самоуправления. Определены приоритетные задачи бюджетной политики по поддержке территориальных общин, усилению их налоговой способности, повышению эффективности координации деятельности органов государственного управления и местного самоуправления. Обоснованы положения по созданию эффективной основы формирования бюджетов местного самоуправления в системе общественного развития территориальных общин.

**Область применения результатов.** Система государственного финансового регулирования, бюджетная политика, бюджетная система.

**Выводы.** Развитие бюджетной системы возможно при обеспечении устойчивости формирования бюджетов местного самоуправления в системе общественного развития территориальных общин, активизации их инновационно-инвестиционной составляющей и усиление влияния на социально-экономическое развитие административно-территориальных единиц. Важность дальнейшего повышения действенности и эффективности формирования бюджетов местного самоуправления обусловлена необходимостью повышения эффективности управления государственными финансовыми ресурсами в условиях их ограниченности, разработки стратегии развития бюджетов местного самоуправления и создание институциональных условий для повышения их

самодостаточности с учетом цикличности экономических процессов и воздействия экзогенных и эндогенных факторов в финансово-бюджетной среде.

На данном этапе важной задачей является осуществление действенных преобразований системы формирования бюджетов местного самоуправления путем поддержки территориальных общин, что приводит к необходимости повышения уровня действенности и эффективности управленческих решений органов государственного управления и местного самоуправления в сфере стратегического бюджетного планирования. Целесообразным является совершенствование системы мониторинга социально-экономической эффективности расходов бюджетов местного самоуправления с помощью качественных и количественных индикаторов, внедрение среднесрочного бюджетного планирования на местном уровне, соблюдение принципа прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления общественности. Важными задачами являются совершенствование системы формирования местных бюджетов с учетом применения современных финансово-бюджетных методов и инструментов; создание действенных стимулов для обеспечения заинтересованности органов местного самоуправления в наращивании собственной доходной базы и повышение уровня их ответственности за использование бюджетных ресурсов; обеспечение поступления соответствующих доходов в бюджеты местного самоуправления, повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная система, бюджетная политика, бюджет местного самоуправления, финансовое обеспечение территориальной общины.

## FORMATION OF BUDGETS OF LOCAL SELF GOVERNANCE IN THE SYSTEM OF SOCIAL DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Chugunov O.I.

**The subject** of the study is theoretical and practical issues of the formation of budgets of local self-government in the system of social development of territorial communities.

**The purpose** of the study is to reveal the priority tasks for improving the system of formation of budgets of local self-government.

**Research methods.** The paper uses a set of scientific methods and approaches, including systematic, structural, comparative, factor methods, which allowed to realize the conceptual unity of the research.

**Results of work.** The article reveals the role of local self-government budgets in the development of administrative-territorial units. A number of legislative and normative acts on regulation of the process of formation of budgets of local self-government are generalized. The priority tasks of the budget policy concerning support of territorial communities, strengthening of their tax capacity, increase of efficiency of coordination of activity of bodies of state power and local self-government are determined. The article is based on the establishment of an effective institutional framework for the formation of local self-government budgets in the system of social development of territorial communities.

**The field of application of results.** System of state financial regulation, budgetary policy, budget system.

**Conclusions.** The development of the budget system is possible by ensuring the sustainability of the formation of local government budgets in the system of social development of territorial communities, activating their innovation-investment component and strengthening the influence on the socio-economic development of administrative-territorial units. The importance of further enhancing the effectiveness and efficiency of the formation of local government budgets is conditioned by the need to increase the efficiency of the management of public financial resources in the conditions of their constraints, the development of a strategy for the development of local government budgets and the creation of institutional conditions for increasing their self-sufficiency, taking into account the cyclical nature of economic fluctuations and the impact of exogenous and endogenous factors in financially -budgetary environment.

At this stage, the important task is to implement effective transformations of the system of forming local budgets by supporting voluntary associations of territorial communities, which necessitates the increase of efficiency and efficiency of administrative decisions of executive bodies and local governments in the field of strategic budget planning. It is advisable to improve the system of monitoring the socioeconomic efficiency of local government budget expenditures by using qualitative and quantitative indicators, introducing medium-term budget planning at the local level, adhering to the principle of transparency and accountability of local self-governance bodies to the public. Important tasks are improving the system of formation of local budgets taking into account application of modern financial-budget methods and tools; Creation of effective incentives to ensure the interest of local self-government bodies in the growth of their own income base and increase their level of responsibility for the use of budget resources; ensuring adequate revenues to local government budgets, and increasing the efficiency of the use of budget resources.

**Key words:** budget, budget system, budget policy, budget of local self-government, financial security territorial community.

**Постановка проблеми.** Бюджети місцевого самоврядування посідають вагомe місце у системі суспільного розвитку територіальних громад. На сучасному етапі існує необхідність розробки підходів щодо формування бюджетів місцевого самоврядування у напрямі підвищення їх стійкості та збалансованості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань формування бюджетної політики, розвитку фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна назвати праці Дж. Б'юкенена, Дж. Кейнса, У. Мітчелла, В. Нордхауса, П. Самуельсона [1-4]. Питання формування бюджетів місцевого самоврядування в умовах економічних перетворень розкриваються у працях вітчизняних вчених: Т. Боголіб, І. Запатріної, А. Максюті, І. Чугунова [5-10] та інших.

**Предметом дослідження** є теоретичні та практичні питання формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад.

**Метою дослідження** є розкриття пріоритетних завдань бюджетної політики щодо удосконалення системи формування бюджетів місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** На даному етапі розвитку місцевих фінансів важливим завданням є розробка дієвого механізму формування доходів місцевих бюджетів, чіткого розмежування функцій і повноважень усіх рівнів державного управління та місцевого самоврядування]. Інституційні перетворення обумовлюють необхідність посилення дієвості формування бюджетів територіальних громад.

Впродовж останніх років прийнято низку законодавчих та нормативних актів, що врегулювали відповідні питання процесу формування бюджетів місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до Указу Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» визначено, що одним із вагомих пріоритетів розвитку країни є підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність удосконалення механізму державного стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад; посилення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування з питань розроблення та реалізації програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, залучення для виконання даних програм коштів у рамках державно-приватного партнерства; поліпшення організації надання консультативної та методичної допомоги органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад щодо реалізації ними наданих законом повноважень місцевого самоврядування у бюджетній, фінансовій, освітній, медичній та інших сферах; налагодження системної роботи органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями щодо виявлення, аналізу та розв'язання спільних для територіальних громад проблем, що виникають в процесі реформування місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад; удосконалення законодавства щодо розмежування повноважень між районною радою та органом місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади у разі, якщо межі такої громади співпадають з межами району, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері земельних відносин, ліцензування і надання дозволів, а також щодо визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування; опрацювання питання щодо залучення міжнародної фінансової допомоги для забезпечення реалізації заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування [11].

У середньостроковій перспективі реформа децентралізації визначена серед основних пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в країні відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». Обґрунтовано, що децентралізація сприятиме створенню сучасної системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням вітчизняних особливостей розвитку місцевої демократії. Основною метою посилення децентралізації цих процесів є забезпечення надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг незалежно від місця проживання, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Визначено, що роль об'єднаних територіальних громад у розв'язанні соціальних проблем громадян має стати ключовою. Відповідно на цьому рівні кошти можуть витратитися з найбільшою ефективністю з урахуванням потреб громади та кожної родини, що потребує соціальної допомоги [12].

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам; створення правових умов та можливостей для укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення; формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів; створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі [13].

З метою досягнення даної мети передбачено встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, механізмів його ініціювання, утворення об'єднаної територіальної громади та діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді до формування нових органів.

Розроблення концептуальних засад секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо, удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті ними рішення, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання консультативно-методологічної допомоги територіальним громадам визначено відповідно до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Разом з тим, важливими завданням є посилення податкової спроможності місцевого самоврядування, зокрема щодо надходжень податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, екологічного податку та рентної плати, місцевих податків і зборів, а також шляхів підвищення ефективності координації діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; формування на територіях об'єднаних територіальних громад інформаційної бази щодо податкових надходжень громади, яка передбачає проведення інвентаризації платників податків, введення повного обліку ресурсів, у тому числі матеріальних, природних, земельних, оцінки економічного потенціалу громади.

Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування передбачає посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напряму економічного розвитку [10].

Посилення децентралізаційних процесів спрямовано на створення системи місцевого самоврядування на основі європейських принципів його розвитку, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. При цьому вагомим значенням у забезпеченні добробуту громадян на відповідній території мають відігравати об'єднані територіальні громади.

Запровадження відповідних стандартів формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад передбачає приведення їх у відповідність з рекомендаціями Ради Європи національного законодавства. Відповідно до Рекомендацій «Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях», передбачено введення та оприлюднення показників ефективності фінансового управління щодо видатків на надання місцевих суспільних послуг, обмеження рівня місцевого боргу, встановлення персональної відповідальності органів місцевого самоврядування за достовірність показників в фінансово-бюджетній сфері, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування.

Доцільно відмітити, що в країнах з розвинутою економікою питання ефективності функціонування суспільного сектору та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є одним із вагомих завдань бюджетної політики. Зокрема, у Великобританії органи державного управління звітують за показниками підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, яка визначається як оптимальне використання наявних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для надання суспільних послуг згідно з пріоритетами розвитку територій. В той же час зазначається, що показник скорочення видатків на надання послуг не завжди свідчить про ефективне використання фінансових ресурсів. До показників ефективності відносять: зменшення використання людських, майнових, фінансових ресурсів в умовах забезпечення відповідного обсягу суспільних послуг, покращення їх якості, досягнення пропорційного зростання вкладених ресурсів поліпшеній якості послуг. До показників ефективної діяльності органів місцевого самоврядування відносять також частку інновацій в наданні послуг, інвестування в технології. Показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування розраховуються за секторами місцевих суспільних послуг у певних групах. Наприклад, досягнуті в минулому році, очікувані в поточному бюджетному періоді з коригуванням в середині року, прогнозовані показники на поточний рік, кумулятивний показник на кінець поточного року.

У вітчизняній практиці для оцінки бюджетних програм та визначення їх результативності використовують показники: затрат, продукту, ефективності, якості відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року № 1536.

Для успішного вирішення завдання підвищення якісного рівня бюджетної політики необхідно сформулювати науково обґрунтовану бюджетну стратегію, яка надасть змогу для здійснення оцінки результативності реалізації бюджетних програм з метою своєчасного коригування їх обсягів і термінів реалізації; підвищення ефективності бюджетних витрат та прозорості системи бюджетного вирівнювання; досягнення оптимального балансу між необхідним вирівнюванням бюджетної забезпеченості та створенням стимулів для розвитку економічного та податкового потенціалів адміністративно-територіальних одиниць [7].

Бюджетна політика у сфері державних видатків є досить вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, особливо на перехідному етапі економічних реформ при обмеженості фінансових ресурсів держави. Від ступеня оптимізації обсягів і структури дохідної та видаткової частини бюджету залежить рівень економічного зростання держави. Взагалі бюджетне регулювання повинно бути спрямовано на реальне економічне зростання у будь-якому районі, місті, області, державі в цілому. Процес та результати планування і виконання видаткової частини місцевих бюджетів суттєво впливають на соціально-економічні показники розвитку адміністративно-територіальної одиниці, тому якість і точність цього процесу важко переоцінити. Збільшення питомої ваги видатків місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я у валовому регіональному продукті впливає на реальне зростання валового регіонального продукту у відповідний рік та з лагом до чотирьох років [6].

Показники затрат відображають обсяг ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми, та характеризують структуру її витрат. Ці показники повинні відповідати принципу необхідності та достатності. Тобто, якщо при обрахунку показника затрат допускатиметься його штучне заниження, обсяг ресурсів буде недостатнім для повноцінної реалізації завдання. Відповідно, бюджетна програма виконуватиметься не в повній мірі та не результативно. Якщо ж, навпаки, показник завищено – це призведе до неефективного, нецільового використання

бюджетних коштів. Затрати можуть відобразитись як у грошовому вимірі, так і як людські, матеріальні або інформаційні ресурси. Планування затрат – одна з найбільш важливих процедур бюджетування, адже фінансові ресурси завжди обмежені. Аналіз затрат необхідно систематично проводити на різних етапах бюджетного процесу, оскільки він є одним із основних елементів оцінки бюджетних програм. Цей процес не втрачає своєї актуальності, починаючи зі стадії планування бюджету до стадій його затвердження та виконання.

Показники продукту визначають обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у процесі виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами, роботами, послугами. Показники продукту, як правило, мають абсолютне значення. Вони використовуються для оцінки досягнення визначеної мети. Показники продукту констатують факт надання послуг, виконання робіт чи групу споживачів у кількісному виразі і не вказують на якість наданих послуг чи виконаних робіт, ступінь задоволення потреб споживачів товарів або послуг.

Показники ефективності відображають обсяг використаних ресурсів на одиницю наданої бюджетної послуги. Ці показники часто називають показниками економічної ефективності, оскільки вони відображають обсяг затрат на одиницю послуги. Подібно до інших показників, за допомогою показників ефективності можна відстежити відносну успішність виконання бюджетної програми. Показники ефективності в залежності від завдань, що виконуються у процесі реалізації бюджетної програми, можуть визначатися як: витрати ресурсів на одиницю продукту; відношення кількості вироблених товарів, виконаних робіт, наданих послуг до визначеного обсягу фінансових ресурсів – продуктивність; рівень досягнення запланованого результату – результативність.

Показники якості характеризують досягнуті результати якості створеного продукту та відображають зменшення негативних чи посилення позитивних тенденцій у виробництві товарів, виконанні робіт, наданні послуг споживачам за рахунок коштів бюджетної програми. На відміну від показника продукту, який має кількісні характеристики та відображає факт отримання продукту діяльності, показник якості відображає в динаміці покращення рівня якості отримання даного продукту діяльності. Відповідно, показник якості дозволяє оцінити ступінь відповідності досягнутих результатів встановленій меті та завданням, виступає інструментом звітування про досягнуті соціальні результати від надання послуг у процесі реалізації бюджетної програми. В ньому відображається соціальна ефективність програми.

Кількість показників виконання бюджетної програми може бути різною, залежно від типу програми, її мети, можливостей збору відповідних даних та обсягу звітності, який вважається необхідним. Але оптимальна кількість показників має в повній мірі надавати інформацію про виконання завдань, досягнення мети та результативність і ефективність програми. При цьому показники мають розроблятися як збалансований комплексний опис поставленої мети, в якому всі показники виконання є послідовними та взаємодоповнюючими.

Таким чином, складовими програмно-цільового методу є моніторинг та оцінка ефективності впровадження бюджетних програм. Оперативне управління бюджетною програмою у процесі її реалізації забезпечує моніторинг виконання бюджетної програми, який проводиться на постійній основі. За результатами моніторингу приймається рішення про внесення змін або корегувань у програму чи механізм її реалізації, обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми. На відміну від моніторингу, оцінка є більш комплексним заходом, що проводиться періодично. Оцінка бюджетної програми здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання бюджетної програми. Вона надає можливість оцінити економічний та соціальний ефект, результативність використання бюджетних коштів у процесі реалізації бюджетної програми відповідно до визначених мети і завдань.

Основним документом, який містить повну інформацію про бюджетну програму та застосовується для здійснення моніторингу, оцінки її реалізації, контролю за ефективністю виконання бюджетної програми та цільовим спрямуванням фінансових ресурсів, є паспорт бюджетної програми. Він визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період.

Відповідно до основних принципів програмно-цільового методу належать: підвищення рівня прозорості та ефективності використання бюджетних коштів; посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевих результатів та контролю за ефективністю здійснених видатків; планування видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період із урахуванням соціально-економічних результатів, отриманих внаслідок реалізації бюджетних програм у попередньому періоді; формування бюджетних програм на основі пріоритетів державної та регіональної політики, стратегічних планів розвитку територій та галузей економіки на середньо- та довгострокову перспективу. До переваги його застосування належать: забезпечення прозорості бюджетного процесу, здійснення оцінки діяльності його учасників; підвищення якості бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів; посилення відповідальності головного розпорядника за досягнення мети; індикативний характер програм, терміни реалізації яких залежать від забезпеченості необхідними матеріальними ресурсами; забезпечення єдності методологічних підходів до рішення цілей та завдань соціально-економічного розвитку; здатність концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішенні вагомих питань перспективного розвитку територій, від яких залежить поступальний розвиток економіки і зростання життєвого рівня населення.

Потребують подальшого удосконалення показники результативності бюджетних програм, зокрема, це стосується програм, які мають перспективний характер. У цьому контексті слід удосконалити методологію

оцінки ефективності бюджетних програм шляхом перегляду факторів, на підставі яких визначаються показники: затрат, продукту, ефективності та якості, а також визначення інтегрованого показника результативності виконання бюджетної програми, який має розраховуватися залежно від вагових коефіцієнтів, встановлених експертним шляхом для кожного показника. Цей показник має стати підставою для прийняття рішення щодо подальшого фінансування програм [8].

Розвиток програмно-цільового методу бюджетування потребує використання принципів перспективного бюджетного прогнозування та планування. Зокрема, розпорядники бюджетних коштів повинні складати стратегічні плани своєї діяльності, які визначають головну мету, цілі, завдання, перелік програм та очікувані результати у довгостроковій перспективі відповідно до встановлених державою пріоритетів.

Основні напрями бюджетної політики мають формуватися із чітким виділенням пріоритетів, на засадах комплексного підходу з урахуванням виявлених проблем та аналізу внутрішніх і зовнішніх факторів, які визначають процеси розвитку суспільства. Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому [9].

Відповідно до Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів визначено, що аудит проводиться з метою перевірки та аналізу фактичного виконання місцевого бюджету, ефективності використання комунальних коштів, майна та інших активів, достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Основними завданнями аудиту є проведення оцінки формування і рівня виконання місцевого бюджету; встановлення причин, що негативно впливають на виконання місцевого бюджету; визначення шляхів удосконалення управління комунальними коштами, майном та іншими активами, зокрема щодо можливості збільшення доходів, місцевого бюджету. За результатами проведеного аналізу розробляються пропозиції щодо удосконалення формування і виконання місцевого бюджету, управління комунальними коштами, майном та іншими активами [14].

Передумовою побудови ефективної системи формування бюджетів місцевого самоврядування є застосування ефективних засобів бюджетного контролю та аудиту у бюджетному процесі, що надасть можливість упорядкувати процес аналізу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, підвищити ефективність фінансово-інституційних складових інституту місцевих фінансів. Вагомим є аналіз інституційних умов і тенденцій розвитку системи формування бюджетів місцевого самоврядування за допомогою якісних і кількісних індикаторів визначення ефективності управління місцевими фінансами, оцінки результатів діяльності органів місцевого самоврядування, принципів і пріоритетів бюджетної політики у даній сфері. Удосконалення процесу формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних ресурсів, що є передумовою для забезпечення стійкості та збалансованості бюджетної системи в цілому.

**Висновки.** Розвиток бюджетної системи можливий при забезпеченні стійкості формування бюджетів місцевого самоврядування у системі суспільного розвитку територіальних громад, активізації їх інноваційно-інвестиційної складової та посилення впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Важливість подальшого підвищення дієвості й ефективності формування бюджетів місцевого самоврядування зумовлена необхідністю підвищення ефективності управління державними фінансовими ресурсами в умовах їх обмеженості, розробки стратегії розвитку бюджетів місцевого самоврядування та створення інституційних умов для підвищення їх самодостатності з врахуванням циклічності економічних процесів та впливу екзогенних і ендемогенних факторів у фінансово-бюджетному середовищі.

На даному етапі важливим завданням є здійснення дієвих перетворень системи формування бюджетів місцевого самоврядування шляхом підтримки територіальних громад, що зумовлює необхідність підвищення рівня дієвості та ефективності управлінських рішень органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері стратегічного бюджетного планування. Доцільним є удосконалення системи моніторингу соціально-економічної ефективності видатків бюджетів місцевого самоврядування за допомогою якісних і кількісних індикаторів, запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні, дотримання принципу прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування громадськості. Вагомими завданнями є удосконалення системи формування місцевих бюджетів з врахуванням застосування сучасних фінансово-бюджетних методів і інструментів; створення дієвих стимулів для забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зміцненні власної доходної бази та підвищення рівня їх відповідальності за використання бюджетних ресурсів; забезпечення надходження відповідних доходів до бюджетів місцевого самоврядування, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

### Список використаних джерел

1. Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. *Суспільні фінанси і суспільний вибір*; [пер. з англ.]. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2004. 176 с.
2. Блауг М. Митчел, Уэсли Клар // *100 великих економістів до Кейнса Great Economists before Keynes: An introduction to the lives works of one hundred great economists of the past*. СПб. : Экономикс, 2008. С. 218–221. 352 с.
3. Кейнс Дж. М. *Общая теория занятости, процента и денег*; пер. с англ. Москва : Гелиос, 2012. 352 с.

4. Пол Э. Самуэльсон, Вильям Д. Нордхаус Экономика, 18-е изд. : пер. с англ. Москва: «И.Д.Вильямс», 2010. 1360 с.
5. Bogolib T. M. The public sector of finance economy in the modern world // *Equilibrium*. 2013. №1. P. 76–89.
6. Чугунов І. Я. Вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць // *Фінанси України*. 2002. №12. С.42–50.
7. Запатріна І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання: автореф. дисерт. докт. екон. наук. – Київ : НДФІ, 2008. 37 с.
8. Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах економічних перетворень // *Економічний часопис-XXI*. 2016. № 3-4(2). С. 66 – 69.
9. Максютя А. А., Чугунов І. Я. Бюджетна складова суспільного розвитку // *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 3. С. 45–54.
10. Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Теоретико-методологічні засади перспективного прогнозування доходів місцевих бюджетів // *Наукові праці НДФІ*. 2007. Вип.2 (39). С. 3–14.
11. Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 07.12.2016 № 545/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua>
13. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 12.05.2007 № 698. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698>

#### References

1. B'iukenen Dzh. M. & Mashreiv R. A. (2004). *Suspilni finansy i suspilnyi vybir [Public finances and social choice]*. Kyiv : Vyd. dim «Kyievo-Mohylianska akademiia, 176 s. [in Ukr.]
2. Blaug M. Mitchel & Uesli Kler (2008). *100 velikikh ekonomistov do Keynsa [Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past]*, SPb. : Ekonomikus, 218–221. [in Rus.]
3. Keins Dzh. M. (2012). *Obshchaia teoriya zaniatosti, protsenta y deneh [The general theory of employment, interest and money]*, Moscow : Helyos. 352 s. [in Rus.]
4. Pol E. Samuelson & VylIAM D. Nordkhaus (2010). *Ekonomyka [Economics]*, Moscow «Y.D. VylIams», 1360 s. [in Rus.]
5. Bogolib T. M. (2013) *The public sector of finance economy in the modern world Equilibrium, 1, 76–89. [in Eng.]*
6. Chugunov I. Ya. (2002). *Vplyv biudzhetu na ekonomichnyi rozvytok administratyvno-terytorialnykh odynyt [Influence of the budget on the economic development of administrative-territorial units]*, *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 12. 42-50.
7. Zapatrina I. V. (2008) *Biudzhethne rehuliuivannia ekonomichnoho zrostannia: avtoref. dysert. dokt. ekon. nauk [Budgetary regulation of economic growth: author's abstract. dissert. doc. econ sciences]*, Kyiv : NDFI, 37 s. [in Ukr.]
8. Chugunov I. Ya., Makogon V. D. (2016). *Biudzhethna polityka v umovakh ekonomichnykh peretvoren [Budget policy in the conditions of economic transformation]*, *Ekonomichnyi chasopys-XXI - Economic Journal-XXI*, 3-4(2). 66-69. [in Ukr.]
9. Maksyuta A. A., Chugunov I. Ya. (2012) *Biudzhethna skladova suspilnoho rozvytku [Theoretical and methodological principles of perspective forecasting of local budget revenues]*, *Visnyk KNTEU - KNUTE Bulletin*, 3, 45–54. [in Ukr.]
10. Chugunov I. Ya., Makogon V. D. (2007). *Teoretyko-metodolohichni zasady perspektyvnoho prohnozuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhativ [Theoretical and methodological principles of perspective forecasting of local budget revenues]*, *Naukovi pratsi NDFI - Scientific works of NDFI*, 2 (39), 3–14. [in Ukr.]
11. Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro pershocherhovi zakhody z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na 2017 rik» vid 07.12.2016 № 545/2016. [Decree of the President of Ukraine «On Priority Measures for the Development of Local Self-Government in Ukraine for 2017» dated 07.12.2016 № 545/2016], URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
12. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia serednostrokovoho planu priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku ta planu priorytetnykh dii Uriadu na 2017 rik». [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Medium-Term Plan for Priority Actions of the Government by 2020 and the Plan of Priority Actions of the Government for 2017»], URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas>
13. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» id 05.02.2015 № 157-VIII. [Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» of 05.02.2015 № 157-VIII], URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
14. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku provedenniad erzhavnoiu audytorскоiu sluzhboiu, yii mizhrehionalnymy terytorialnymy orhanamy derzhavnoho finansovoho audytu vykonannia biudzhethnykh prohram» vid 12.05.2007 № 698. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of



## ФІНАНСИ, ГРОШОВИЙ ОБІГ, КРЕДИТ

*the Procedure for Conducting a State Audit Office, its Interregional Territorial Bodies for the State Financial Audit of Budget Program Implementation» dated May 12, 2007 No. 698], URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>*

### **ДАНИ ПРО АВТОРА**

**Чугунов Олексій Ігорович**, заступник начальника відділу державного фінансового аудиту в галузі транспортно-промислового комплексу Державної аудиторської служби України  
e-mail: [makvknteu@gmail.com](mailto:makvknteu@gmail.com)

### **ДАНИЕ ОБ АВТОРЕ**

**Чугунов Алексей Игоревич**, заместитель начальника отдела государственного финансового аудита в области транспортно-промышленного комплекса Государственной аудиторской службы Украины  
e-mail: [makvknteu@gmail.com](mailto:makvknteu@gmail.com)

### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**Chugunov Alexey**, Deputy Head of the Department of State Financial Audit in the field of transport and industrial complex of the State Audit Office of Ukraine  
e-mail: [makvknteu@gmail.com](mailto:makvknteu@gmail.com)