МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА ФІЛОСОФІЇ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

Кваліфікаційна робота магістра

РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2814-1з
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»
І.О. Радецька

Керівник: завідувач кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи,
професор, д.філос.н. Бутченко Т.І.

Рецензент: доцент кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи, к.держ.упр.
Касьяненко Д.В.

Запоріжжя – 2025

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра філософії, публічного управління та соціальної роботи
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри філософії,
публічного управління та соціальної
роботи
_____Т.І. Бутченко
«____»_____2025 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Радецькій Ірині Олексіївні
(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Розробка та реалізація цільових програм у системі регіонального публічного управління

керівник роботи Бутченко Тарас Іванович, д.філос.н., професор,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом ЗНУ від «19» березня 2025 року № 417-с

2. Строк подання студентом роботи 4 грудня 2025 року

3. Вихідні дані до роботи Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник. Під загальною редакцією Щербини І.Ф. Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ - II) впровадження»; 3-тє видання. Київ : ІБСЕД. 2012. 100 с.; Воротін В.Є., Жаліло Я.А., Біла С.О., Федулова Л.І. та ін. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.; Вайс Керол Г. Оцінювання. Методи дослідження програм та політики. Київ : Основи, 2000. 671 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати стан наукового дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління. 2. Уточнити зміст понять «публічне управління», «регіональне публічне управління», «цільова програма», «регіональна цільова програма». 3. Обгрунтувати принципи та методи дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління. 4. Проаналізувати нормативно-правові засади розробки та реалізації цільових

програм у системі регіонального публічного управління. 5. Охарактеризувати основні етапи розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління. 6. Розглянути закордонний досвід розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління. 7. Провести аналіз аудиту реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління в Україні. 8. Сформувати напрями вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) 3 рисунки

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Бутченко Т.І., завідувач кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	20.03.2025	20.03.2025
Розділ 2	Бутченко Т.І., завідувач кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	28.08.2025	28.08.2025
Розділ 3	Бутченко Т.І., завідувач кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	10.10.2025	10.10.2025

7. Дата видачі завдання 20 березня 2025 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2025	*виконано*
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2025	*виконано*
3.	Розробка основних положень роботи	Червень 2025	*виконано*
4.	І розділ	Червень – серпень 2025	*виконано*
5.	ІІ розділ	Серпень – жовтень 2025	*виконано*
6.	ІІІ розділ	Жовтень – листопад 2025	*виконано*
7.	Систематизація висновків	Листопад – грудень 2025	*виконано*
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2025	*виконано*

Студент _____ І.О. Радецька

Керівник роботи _____ Т.І. Бутченко

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 98 сторінок, 77 позиції у списку літератури, 3 рисунків, 1 додатку.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, РЕГІОНАЛЬНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ЦІЛЬОВА ПРОГРАМА, РЕГІОНАЛЬНА ЦІЛЬОВА ПРОГРАМА

Мета дослідження: розкриття напрямів вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Об'єкт дослідження: цільові програми у системі регіонального публічного управління.

Предмет дослідження: процес розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Методи дослідження: абстрактно-логічний, аналіз, синтез, узагальнення, індукція, дедукція.

Новизна дослідження: представлено напрями вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Гіпотеза: підвищити ефективність розробки та реалізації цільових програм можливе за умови комплексного вдосконалення всіх етапів програмного циклу: планування, управління та оцінки ефективності.

Висновки: 1. Комплексний процес управління реалізацією програми на всіх етапах її впровадження дозволяє реалізувати програмно-цільовий підхід спрямований на розвиток об'єкта управління.

2. Виявлені недоліки у плануванні, управлінні та оцінці ефективності розробки та реалізації цільових програм свідчать про потребу у системній модернізації управлінського процесу.

3. Впровадження запропонованих напрямів удосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління сприятимуть системній модернізації управлінського процесу.

SUMMARY

The qualification work consists of 98 pages, 77 references, 3 figures, and 1 appendix.

PUBLIC ADMINISTRATION, REGIONAL PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM, TARGETED PROGRAM, REGIONAL TARGETED PROGRAM.

The purpose of the study: to reveal areas for improving the process of developing and implementing target programs in the system of regional public administration.

Object of research: targeted programs in the system of regional public administration.

Subject of research: the process of developing and implementing target programs in the system of regional public administration.

Research methods: abstract-logical, analysis, synthesis, generalization, induction, deduction.

The novelty of the study: it presents directions for improving the process of developing and implementing target programs in the system of regional public administration.

Hypothesis: it is possible to increase the efficiency of the development and implementation of target programs provided that all stages of the program cycle are comprehensively improved: planning, management, and effectiveness assessment.

Conclusions: 1. A comprehensive process of managing the implementation of the program at all stages of its implementation allows for the implementation of a program-targeted approach aimed at the development of the management object.

2. The identified shortcomings in planning, management, and assessment of the effectiveness of the development and implementation of target programs indicate the need for systemic modernization of the management process.

3. The implementation of the proposed areas for improving the process of developing and implementing target programs will contribute to the systemic modernization of the management process.

ЗМІСТ

ВСТУП.....3
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....6
1.1. Стан наукового дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.....6
1.2. Зміст понять «публічне управління», «регіональне публічне управління», «механізм публічного управління», «цільова програма», «регіональна цільова програма»……..…….15
1.3. Принципи та методи дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.....24
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....28
2.1. Нормативно-правові засади розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.....28
2.2. Основні етапи розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.....39
2.3. Закордонний досвід розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.....48
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....61
3.1. Аудит реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління в Україні……61
3.2. Напрями вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління ……..72
ВИСНОВКИ.....84
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....89
ДОДАТКИ…….99

ВСТУП

Актуальність дослідження. У сучасних умовах соціально-економічних трансформацій та процесів децентралізації в Україні особливого значення набуває питання ефективної розробки та реалізації цільових програм як інструменту регіонального розвитку. Цільові програми виступають ключовим механізмом планування та впровадження змін у різних сферах. Саме через програмно-цільовий підхід влада формує та забезпечує виконання стратегічних пріоритетів розвитку територій, спрямованих на підвищення добробуту населення та зменшення регіональних диспропорцій.

Проблемна ситуація пов'язана з тим, що практика розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління вказує на наявність низки системних проблем. Серед них, недостатня обґрунтованість програмних документів, слабкість аналітичної бази, відсутність уніфікованих підходів до визначення проблем, формування цілей та показників результативності, а також неузгодженість між очікуваними результатами та реальними фінансовими можливостями. Значна частина цільових програм несе формальний характер через неефективне планування, дублювання заходів різних рівнів влади, фрагментарності моніторингу та контролю. Тому, ситуація потребує комплексного підходу до вирішення проблем у плануванні, управлінні та оцінці ефективності розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Проблеми, пов'язані з розробкою та реалізацією цільових програм, досліджували різні науковці, зокрема такі вчені, як Друкер П., Шендель Д., Криворучко О.В., Харитонов Д.А., Цюцюра М.І., Ковальський М.Р., Сухорукова А.І., Харазішвілі Ю.М., Горячук В.Ф., Глущенко Ю.А., Матвіїшин В.Є., Щербина І.Ф., Русін В.М., Юрійчука С.М., Ярошевич Н.Б., Потеряйло І.В., Жебчук Р.Л., Тимошенко М.В., Огонь Ц.Г., Попович О.С., Велентейчик Т.М., Амоша О.І., Ведунг Е., Вайс К. та ін. У своїх дослідженнях вони приділили увагу теоретичним аспектам, методичним підходам та проблемам програмно-цільового підходу,

розробки та реалізації цільових програм, оцінці ефективності розробки цільових програм.

Об'єктом дослідження є цільові програми у системі регіонального публічного управління.

Предмет дослідження: процес розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Мета дослідження є розкриття напрямів вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Досягнення мети передбачає розв'язання таких *завдань:*

– проаналізувати стан наукового дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління;

– уточнити зміст понять «публічне управління», «регіональне публічне управління», «механізм публічного управління», «цільова програма», «регіональна цільова програма»;

– обгрунтувати принципи та методи дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління;

– проаналізувати нормативно-правові засади розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління;

– охарактеризувати основні етапи розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління;

– розглянути закордонний досвід розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління;

– провести аналіз аудиту реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління в Україні;

– сформувати напрями вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у всебічному висвітленні проблем програмно-цільового методу на регіональному рівні та обґрунтуванні системних підходів до вдосконалення процесів планування, координації,

фінансового забезпечення, моніторингу й оцінки результативності цільових програм.

Гіпотеза дослідження: підвищити ефективність розробки та реалізації цільових програм можливо за умови комплексного вдосконалення всіх етапів програмного циклу: планування, управління та оцінки ефективності.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури, додатку.

РОЗДІЛ 1
МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Стан наукового дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

Для дослідження теми магістерської роботи необхідно проаналізувати існуючу наукову літературу щодо розробки та реалізації цільових програм. Визначено, що дана тема була розглянута науковцями у рамках різних галузей науки. Зокрема, можна виокремити: менеджмент, управління, економіку та фінанси.

Вперше розробка та реалізація цільових програм в контексті менеджменту розглянуто Пітером Друкером (1954 рік), як модель «управління за цілями» (Management by Objectives). Її сутність полягає в тому, що менеджмент як цілісна система управління орієнтується на досягнення всієї сукупності цілей і завдань, що стоять перед організацією. Відповідно до цієї концепції, організація працює результативніше при вибудуваній послідовній ієрархії цілей. Кожен нижчий рівень забезпечує виконання завдань вищого рівня, а всі цілі узгоджені між собою та спрямовані на реалізацію загальної стратегії розвитку. При цьому система контролю та самоконтролю має відповідати оптимальному рівню складності, достатньому для забезпечення досягнення визначених цілей [76].

Динамічний розвиток різних сфер зумовив необхідність застосування підходів до прийняття управлінських рішень в умовах постійних змін, що, відповідно, вплинуло на еволюцію управління. Шендель Д. [77] у своєму дослідженні визначає стратегічне управління як наукову дисципліну, яка охоплює методологічні засади формування стратегії розвитку підприємства, прийняття стратегічних рішень та механізми їх практичного впровадження задля досягнення поставлених цілей. Отже, ключовим елементом стратегічного

управління виступають стратегічні рішення, що визначають напрям реалізації запланованих дій.

Відтак, програмно-цільовий підхід у сфері менеджменту набув концептуального обґрунтування. Розгляд цього підходу крізь призму менеджменту засвідчує, що його ефективність ґрунтується на створенні ієрархічної системи цілей, взаємопов’язаних і скоординованих між собою, що забезпечує узгодженість усіх управлінських рішень з досягненням стратегічних завдань організації. Таким чином, його застосування у менеджменті розглядається як інструмент підвищення результативності та стратегічної орієнтованості управління.

Дослідження розробки та реалізації цільових програм в системі управління демонструє високу ефективність застосування програмно-цільового підходу в управлінську практику.

Криворучко О.В., Харитонов Д.А. та Цюцюра М.І. [32] виявили, що впровадження програмно-цільового методу базується на таких основних принципах: плануванні результатів, середньостроковому плануванні, формуванні бюджетних програм, вибору шляхів досягнення поставлених цілей, посиленню відповідальності виконавців програми, контролем за виконанням.

На думку Ковальського М.Р. [28], програмно-цільове планування і управління – це універсальний метод управління системами, який використовується в різних сферах, суть якого полягає в пов'язанні цілей розвитку з ресурсами за допомогою спеціальних програм. Визначено, що необхідність розробки програми визначається наявністю комплексної проблеми, для вирішення якої необхідна централізація виробничих і організаційних ресурсів.

Русін В.М. [61], Юрійчука С.М. [71], Ярошевич Н.Б. [73], Потеряйло І.В. [43], Жебчук Р.Л. [20] дослідили проблеми програмно-цільового методу на місцевому рівні та шляхи їх вирішення за умови підвищення ефективності середньострокового планування на місцевому рівні. Стверджується, що найважливішою складовою програмно-цільового методу є програма;

середньострокове планування є важливим елементом програмно-цільового методу; програмно-цільовий метод передбачає систему звітування та оцінки виконання програм, що в свою чергу забезпечує вищий рівень прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.

Згадані автори визначають, що основним елементом управління при застосуванні програмно-цільового підходу є планування, а інструментом планування – програма, спрямована на виконання конкретних цілей. Також наголошується на необхідності контролю за виконанням програми, шляхом проведення оцінювання результатів реалізації програм.

Цікавою є думка Губи М.І. [18], яка зазначає, що стратегічне управління із застосуванням програмно-цільового підходу застосування важливе в умовах проведення структурних реформ на місцевому рівні. Визначено, що «програмно-цільовий підхід найбільш дозволяє виявити та проаналізувати наявні проблеми з метою усунення загроз і ризиків у процесі розроблення і впровадження стратегічних планів або програм територіальних громад» [18]. Також, наголошується на необхідності моніторингу та оцінювання в процесі виконання програм та бюджету, що забезпечить ефективне та раціональне використання ресурсів місцевого бюджету та покращить прийняття управлінських рішень щодо реалізації цільових програм.

Огонь Ц.Г. [37] виявив, що розробка та реалізація цільових програм в контексті управління вимагає визначення пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довгострокову перспективу, обґрунтованості запровадження програми, послідовності прийняття та виконання управлінських рішень для досягнення результативності програм та послідовності реалізації програми.

Попович О.С., Велентейчик Т.М. [42] визначили, що на ефективність реалізації цільових програм впливає неефективна практика формування і організації виконання програм; відсутність конкретного порядку при затвердженні програм; відсутність фінансування; низька якість існуючих програм, слабкий зв’язок завдань, вирішення яких передбачається програмою; відсутність управління ходом реалізації програм.

Губа М.І., Огонь Ц.Г., Попович О.С., Велентейчик Т.М. у своїх дослідженнях акцентують увагу на необхідності ефективної організації процесу розробки та реалізації через правильно прийнятті управлінські рішення. Також, визначено, що треба врахувати при розробці та реалізації програм, на які аспекти звернути більше уваги, але не досліджено сам механізм розробки та реалізації цільових програм.

На думку Амоши О.І. [3], основні проблеми реалізації цільових програм: велика кількість розроблених цільових програм, які призводять до розпорошування фінансових ресурсів і зниження ефективності програмних заходів; відсутність варіантів виконання програм внаслідок зміни умов їх фінансування; відсутність розробки оптимальної схеми фінансування програм та адекватної оцінки ризиків їх невиконання внаслідок недостатності фінансових ресурсів.

Відтак, визначено негативні наслідки неефективного управління та організації процесом розробки та реалізації цільових програм. Досліджено, що фактично розробляється велика кількість програм, більшість з яких не реалізується; пошук реальних джерел фінансування здійснюється після того, як приймається рішення про затвердження програми, тому програми не доводяться до логічного завершення; неефективно оцінюється виконання програм.

Таким чином, важливими були дослідження практичного аспекту ефективності управління шляхом оцінювання вже розроблених програм.

За визначенням Ведунга Е., «оцінювання – це системне вивчення подій, що відбуваються і які є наслідком поточної програми – вивчення, спрямоване на допомогу у вдосконаленні цієї та інших програм, які мають однакову загальну мету» [11].

Ведунг Е. [11] та Вайс К. [10] розглядають методологічні основи оцінювання як інструменту моніторингу, впорядкування та аналізу державної політики та програм, які спрямовані на її впровадження. Обґрунтовано, що результатом оцінювання має бути забезпечення відповідального та ефективного виконання посадовцями своїх обов’язків. Отже, оцінка стану реалізації

програми допомагає виявити слабкі сторони та розробити шляхи для підвищення ефективності.

На думку Щелкунова В.І., Панасюка В.М. та Гаман Н.О. [70], оцінка ефективності – це зіставлення результатів програми з витраченими в ході її реалізації ресурсами. Авторами розроблена методика оцінки цільових програм за видами ефективності оцінки: соціальна, бюджетна, позабюджетна. Визначено, що оцінка полягає у здійсненні комплексній багаторівневій системі оцінки цільових програм і безперервного моніторингу на всіх етапах їх реалізації. Відтак, оцінка програм за запропонованою методикою проводиться на початковому, проміжному та кінцевому етапах реалізації та дозволяє відстежувати ключові фактори успіху реалізації цільової програми, проводити аналіз результатів впливу програми на проблемну область і формувати інформаційну базу щодо технологій досягнення результатів.

Конова О.А. [30], Бедринець М.Д. [8], Журавка Ф.О., Овчарова Н.В. [22] дослідили методичні підходи до оцінки якості цільових програм розвитку економічної системи. Зокрема, автори вважають, що існуючі методики націлені на оцінку якості цільових програм, розроблених нарівні держави та регіонів, та досліджують програми, спрямовані на розвиток окремих напрямків економіки України [30]. Обґрунтовано, що існуюча методика оцінювання програм спрямована на оцінку результативності, а не ефективності реалізації. Відтак, така оцінка не надає необхідної інформації про ефективність впровадження програми, адже результативність показує ступінь реалізації, а ефективність, в свою чергу, відображає відповідність між витратами та одержаними результатами.

Згадані автори в дослідженнях щодо розробки та реалізації цільових програм роблять акцент на виявленні конкретної проблеми, постановці цілей, ефективному плануванні ресурсів, необхідності контролю на усіх етапах, оцінці результатів прийнятих рішень.

Дослідження розробки та реалізації цільових програм у рамках економічної науки розглядає вплив програмно-цільового підходу на соціально-

економічний розвиток територій.

На думку Сухорукова А.І. та Харазішвілі Ю.М. [66], Горячук В.Ф. [16], практика реалізації регіональної економічної політики свідчить про тенденцію виникнення стійкої диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів. Визначено, що навіть за умов значної фінансової підтримки регіонів, це завдання не вдається швидко вирішити, якщо не забезпечено умови реалізації наявного потенціалу регіонів. дослідив концептуальні засади застосування програмно-цільового підходу до планування та управління соціально-економічним розвитком на рівні регіонів. Досліджено концептуальні засади застосування програмно-цільового підходу до планування та управління соціально-економічним розвитком на рівні регіонів.

Виявлено, що «ефективне вирішення проблеми міжрегіональних диспропорцій в економічній сфері, як і завдань забезпечення економічної безпеки кожного регіону, потребує запровадження у практику регіонального управління прогнозування, планування та програмно-цільового підходу» [66, 261].

Відтак, Сухорукова А.І., Харазішвілі Ю.М., Горячук В.Ф. визначили, що економічна наука розглядає програмно-цільовий підхід як ефективний механізм втручання в економіку, що базується на плануванні та реалізації цільових програм. З його допомогою держава спрямовує ресурси на розв’язання пріоритетних соціально-економічних проблем: зайнятості, інфляції, розвитку інфраструктури, екології тощо.

Також розробка та реалізація цільових програм досліджувалася в контексті фінансів, як підхід, який забезпечить оптимізацію використання та направлення фінансових ресурсів на досягнення конкретних цілей.

На думку Щербини І.Ф. [40] та Русіна В.М. [61] на відміну від традиційного підходу до бюджетування, який приділяє увагу лише контролю за цільовим використанням коштів, програмно-цільовий метод забезпечує виконання функції фінансового контролю, який орієнтований на результати програми. Визначено, що по суті процес формування бюджету програмно-

цільовим методом має починатися з планування результатів, які необхідно досягти, адже, при використанні програмно-цільового методу основна увага акцентується на результатах від використання бюджетних коштів, тобто ефективність їх використання.

Огонь Ц.Г. [37], Глущенко Ю.А. [15], Жежуха В.Й. [21], Ярошевич Н.Б. та Матвіїшин В.Є. [72], Абрамов Л.К. та Азарова Т.В. [1] дослідили вплив програмно-цільового методу на регулювання процесу використання коштів та прозорості управління фінансовими ресурсами. Відтак застосування програмно-цільового методу передбачає розроблення комплексних заходів поетапного впровадження у рамках програм, які дають змогу передбачити результати її виконання, а також оцінити ефективність використання коштів на кожному етапі.

Згадані автори досліджують цільові програми, як об’єкт концентрації фінансових ресурсів для виконання визначених завдань. Велика увага приділяється саме ефективності та прозорості використання коштів. Найголовнішою проблемою, на думку авторів, є те, що при розробці цільових програм досить часто не враховуються реальні розрахунки, програма має необґрунтовані обсяги та джерела фінансування, що призводить до розпорушення фінансового ресурсу.

Водночас, Тимошенко М.В. [67] дослідив проблематику використання середньострокового планування бюджетів у програмно-цільовому підході в сучасних реаліях. Автор вважає, що середньострокове планування не є ефективним в умовах воєнного стану в Україні. Адже, проблематичним є врахування наслідків війни у плануванні програм.

Отже, впровадження середньострокового планування бюджету в рамках повоєнного відновлення вимагає системного підходу до вирішення проблем і врахування невизначеності майбутнього. Рекомендується використовувати середньострокове планування як інструмент для досягнення стратегічних цілей, а також для забезпечення стабільності бюджету та зменшення фінансових ризиків. Однак, при цьому наголошується на необхідності постійного аналізу та

перепланування відповідно до поточної ситуації.

У цілому дослідження розробки та реалізації цільових програм в системі регіонального публічного управління охоплює декілька напрямів.

Перший напрям – впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес, як передумови для розробки цільової програми. Особливість застосування полягає у направленні фінансових ресурсів на досягнення конкретних цілей через планування програм та бюджету на їх виконання. Визначено, що основні проблеми впровадження програмно-цільового методу в Україні є: неефективна система стратегічного та середньострокового планування; відсутність комплексних методик та стратегії бюджетування, які можна було б практично використовувати в Україні; неузгодженість цільових програм з бюджетними ресурсами; недосконаліть методологічної бази оцінювання результативності бюджетних програм.

Другий напрям – розробка та реалізація цільових програм. Використання програмно-цільового підходу, в системі регіонального публічного управління, передбачає розробку та реалізацію цільових програм, дія яких спрямована на підвищення розвитку регіону. Загалом, серед досліджень усіх вищезгаданих науковців можна виокремити такі основні проблеми розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління: відсутність методологічного забезпечення процесу розробки цільових програм; низький рівень управління виконання й реалізації програм; неврахування наслідків та ризиків, пов’язаних з використанням коштів; відсутність комплексного підходу у розробці цільових програм; відсутність ефективної системи стратегічного та середньострокового бюджетного планування; низький рівень контролю ефективності програм.

Третій напрям – оцінка ефективності реалізації цільових програм. Серед основних проблем визначено: відсутність методологічного забезпечення та конкретних критеріїв оцінки програм; низький рівень фінансування програм, що в свою чергу призводить до неефективності реалізації; відсутність належного управління та моніторингу програми; недостатня залученість

громадськості.

Таким чином дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління охоплює різні взаємопов'язані аспекти, які впливають на їх ефективне впровадження. Проте можна виділити важливі аспекти, які досліджено не в повній мірі:

1. Дослідження проблем середньострокового програмно-цільового планування бюджету у розрізі програм, є неповним.

2. Вивчення етапів розробки та реалізації цільових програм та шляхів посилення впливу програм на управління за результатами, є недостатнім. Необхідно проаналізувати етапи розробки цільових програм починаючи з виникнення проблеми, на вирішення якої вона спрямовується.

3. Дослідження не враховують проблемні питання процесу пріоритезації спрямування ресурсів на найважливіші потреби територій. Необхідно впровадити об'єктивні критерії та систему пріоритезації.

4. Не достатнім є дослідження аудиту цільових програм в частині проведення аналізу і перевірки законності та ефективності розроблення і виконання цільових програм та оцінки досягнення очікуваних результатів виконання програм.

Дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління потребують врахування зовнішніх та внутрішніх факторів впливу та ризиків при розробці та комплексного підходу в процесі управління реалізацією програми на всіх етапах її впровадження. Детальне вивчення цих питань сформує ефективні механізми, які застосовуватимуться у розробці та впровадженні цільових програм.

Отже, вагомий внесок у дослідження теоретичних аспектів та методичних підходів щодо використання програмно-цільового підходу зробили такі науковці як Друкер П., Шендель Д., Криворучко О.В., Харитонов Д.А., Цюцюра М.І., Ковальський М.Р., Сухорукова А.І., Харазішвілі Ю.М., Щербина І.Ф. та інші. Проблемам впровадження програмно-цільового підходу присвятили наукові дослідження Русін В.М., Юрійчука С.М., Потеряйло І.В., Жебчук Р.Л.,

Тимошенко М.В. Дослідженням розробки та реалізації цільових програм займалися Губа М.І., Огонь Ц.Г., Попович О.С., Велентейчик Т.М., Амоша О.І. та інші. Методичні підходи до оцінки ефективності розробки цільових програм досліджували Ведунг Е., Вайс К., Щелкунова В.І., Панасюка В.М, Гаман Н.О., Конова О.А., Журавка Ф.О., Овчарова Н.В., Бедринець М.Д.

1.2. Зміст понять «публічне управління», «регіональне публічне управління», «механізм публічного управління», «цільова програма», «регіональна цільова програма»

Для дослідження теми магістерської роботи необхідно проаналізувати зміст основних понять «публічне управління», «регіональне публічне управління», «механізм публічного управління», «цільова програма», та «регіональна цільової програми». Аналіз цих понять у інтерпретації різних авторів дають змогу сформувати спільне розуміння, що сприятиме ефективності аналізу та дослідження даної теми.

Передусім, проаналізуємо зміст поняття «публічне управління». Американський вчений Джей М. Шавріц зазначає, що «публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення організаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [39, с. 55]. Під визначенням поняття «публічне управління», надане автором, розуміється лише внутрішнє забезпечення функціонування органів державної влади, проте, упущено зовнішні фактори, на які має вплив їх діяльність та на виконання якої цілі вона спрямована.

В інтерпретації автора Базарної О.В. «публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке

залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [39]. Відтак, автором визначено, що діяльність органів влади спрямовується на впровадження політики держави, тобто, зазначено загальну ціль на яку спрямовано «публічне управління». Проте, не розкрито, якими саме інструментами забезпечується ефективне функціонування системи органів влади, та які методи для досягнення цілей застосовуються.

Ковбасюк Ю.В. зазначає, що для реалізації державної політики, органи влади поділяють на три рівні управління: центральний, регіональний та місцевий. Регіональний рівень вимагає провадження діяльності взаємопов'язаних органів публічного управління, які зацікавлені в розвитку регіону шляхом забезпечення підвищення якості життя населення за рахунок сталого та збалансованого функціонування соціального, економічного, ресурсного та екологічного потенціалів регіону [29]. Отже, для розкриття суті публічного управління на регіональному рівні необхідно дати визначення поняттю «регіональне управління».

За визначенням Ковбасюка Ю.В. та Ващенка К.О, «регіональне управління» – це дії державних інститутів щодо вирішення проблеми алокації ресурсів, мінімізації диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, пошук шляхів досягнення збалансованого розвитку в межах окремо взятого регіону [29]. У даному визначенні автор не враховує конкретних дій для подолання диспропорції між регіонами, суб'єктів управління, які мають виконувати ці дії, та механізми пошуку шляхів для забезпечення розвитку регіону.

На думку Кіфоренко О.В. «публічне управління на регіональному рівні доречно розглядати як діяльність органів публічної влади відповідного рівня територіальної організації влади, що здійснюється із широким залученням недержавних інституцій і спрямована на реалізацію повноважень, визначених Конституцією, національним законодавством, рішеннями регіональних органів представницької влади, з надання адміністративних послуг, забезпечення підтримки і розвитку соціальної і комунальної інфраструктури, підтримки

національної і екологічної безпеки, виконання інших норм права, що регулюють та регламентують суспільні відносини на підвідомчій території» [25, с. 14].

Дана дефініція показує, що ефективне публічне управління забезпечується взаємозалежністю нормативно-правової та інституційної складових у взаємодії між місцевими, регіональними і державними органами влади та недержавними структурами, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективного функціонування усіх сфер, які забезпечують життєдіяльність регіону.

Проаналізувавши роботу авторів, можна визначити «регіональне публічне управління», як впровадження ефективних механізмів регулювання регіонального розвитку, які мають здійснюватися шляхом чіткого розподілу повноважень між суб'єктами управління, та забезпечення оптимізації використання ресурсів для розвитку усіх сфер функціонування регіону, спрямовані на посилення його незалежності.

Відтак, основним способом підвищення ефективності регіонального публічного управління є запровадження дієвих механізмів в управлінні для забезпечення регіонального розвитку.

Білик О. у науковому дослідженні сформував, що «механізм публічного управління» – це оптимальне поєднання засад, які притаманні товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів [59].

Дане визначення є неповним, оскільки не враховує кілька важливих складових. Зокрема, відсутня нормативно-правова основа, на якій ґрунтується механізм публічного управління; не розкрито організаційно-інституційний компонент, що охоплює суб'єктів управління; не згадані різноманітні методи та інструменти впливу, які виходять за межі економічних важелів; також бракує ціннісно-цільового виміру, що визначає спрямованість механізму на забезпечення добробуту, розвитку та якості життя громадян.

Атаманчуком Г. визначено, що «механізм публічного управління» – це

«сукупні та логічні сили взаємовідносин суспільних елементів, процесів та закономірностей, за допомогою яких суб'єкти (складові) державного управління звертаються до потреб, інтересів та цілей суспільства в управлінських впливах, включаючи їх в управлінські рішення та дії та практично впроваджуючи в державну владу» [59].

Даною дефініцією не зазначено, що механізм функціонує відповідно до законодавства, якими саме засобами реалізується управлінський вплив (економічні, адміністративні, інформаційні, соціально-психологічні, політичні тощо).

Оболенський О. визначає, що «механізмом публічного управління є система, яка забезпечує практичну реалізацію функції публічного управління з метою досягнення визначених цілей, яка характеризується власною структурою, методами, важелями, інструментами впливу на об’єкт управління за допомогою відповідного правового та інформаційного забезпечення» [59].

У визначенні не підкреслено, хто саме формує та реалізує механізм (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства), не деталізовано об’єкт управління, не конкретизовано які саме визначені цілі досягаються.

На думку Омельченко Д.О., «механізм управління» – сукупність взаємопов’язаних елементів, які допомагають в роботі інших системних складових, покликаних стимулювати трансформаційні процеси в управлінських об’єктах [38]. Отже, механізм управління передбачає виконання взаємопов’язаних послідовних дій спрямованих на підвищення рівня та якості функціонування системи публічного управління.

Омельченком Д.О. визначено, що «механізм публічного управління – це штучно сформованою системою, яка структурована із законодавчими нормами, методами, засобами та інструментами впливу на управлінські об’єкти, спрямованих на досягнення чітко визначених цілей» [38]. У даній дефініції не зазначено, який суб’єкт управління застосовує цей механізм, не зрозуміло, що мається на увазі автором під терміном «управлінські об’єкти», не визначено за

яких принципів використовується механізм.

За результатами дослідження Омельченка Д.О. визначено, що одним з механізмів публічного управління є реалізація цільових програм. Це інструмент, який дозволяє визначити конкретні завдання та заходи для ефективного управління фінансами в усіх сферах життєдіяльності громад.

На думку Амоши А.І. [3], цільова програма – це структурний елемент системи програмно-цільового бюджетування, орієнтований на результат, та спрямований на вирішення проблем і регулювання соціально-економічного розвитку території. Дане визначення, надане автором, не звертає уваги на інструменти та механізми якими здійснюється реалізації цільової прогами, етапи та суб'єкти її впровадження.

Ковальський М.Р. [28] визначив цільову програму, як інструмент, націлений на вирішення стратегічних завдань регіонального розвитку, що мають загальнодержавне значення. Програми створюють у публічному управлінні територіальним розвитком довготривалі орієнтири для їх повсякденної управлінської діяльності. Дефініція надана автором, акцентує увагу на тому, що програма націлена на виконання цілей відповідно до загальнодержавних інтересів, упускаючи важливість планування на місцевому та регіональному рівнях.

На думку Барназюка І.М., «цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямований на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя» [6]. На думку автора, «програма – це не лише план, але й стратегія його виконання» [6]. У даному визначенні поняття «цільова програма» зазначається зв'язок поетапних кроків суб'єктів управління з поставленими цілями державної політики.

Ярошенко О.В. «цільову програму» визначає, як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за

збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва [74]. Тобто, цільова програма, розглядається як інструмент досягнення цілей через поетапне впровадження заходів, спрямованих на розвиток усіх сфер необхідних для забезпечення потреб територій.

Ковбасюк Ю.В. та Ващенко К.О. визначають, що «цільова програма» – це «інструмент державного управління, узгоджений за ресурсами, виконавцями й термінами реалізації, комплексом науково-дослідних, дослідницько-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань у галузях державного, економічного, соціального, екологічного та культурного розвитку. Цільові програми спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, а також є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язання важливих соціальних проблем» [56, 33].

Визначення поняття «цільова програма», надане авторами, є більш розгорнутим та включає виконавців програми, визначає конкретні напрями розробки заходів, необхідних для її реалізації та напрями проблем на вирішення яких спрямовуються програми. Водночас, автори не враховують питання ефективності використання ресурсів та результативності впровадження цільової програми.

Враховуючи визначення, надані авторами, можна сформулювати більш повне визначення поняття «цільова програма». Отже, «цільова програма» – це сукупність взаємопов’язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв’язання найактуальніших проблем розвитку територіальних громад або окремих галузей та сфер.

Важливим завданням цільової програми є прозоре та ефективне використання бюджетних коштів. Адже, реалізація цільових програм здійснюється із залученням коштів державного, обласного, місцевого бюджету та інших джерел фінансування, не заборонених чинним законодавством.

В залежності від джерел фінансування види цільових програм мають

відповідну класифікацію. Відповідно до класифікації наведеної Агєєвим Д.О. цільові програми за масштабом дії поділяються на державні, регіональні, локальні, місцеві та змішані [2]. В умовах обмежених бюджетних ресурсів на місцевому рівні, ключового значення набуває пошук оптимальних та раціональних механізмів забезпечення фінансовими ресурсами.

На думку Агєєва Д.О., «державна цільова програма» – це комплекс системних науково обґрунтованих завдань і заходів, спрямованих на отримання позитивних результатів (ефектів) розвитку держави, соціуму, галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету України та інших надходжень, максимально ефективними методами при збалансованому забезпеченні ресурсами та ефективному розвитку виробництва, узгоджений за строками проведення та виконавцями [2].

Визначення поняття «державна цільова програма», наведене автором, відображає суттєві ознаки програми, її склад, орієнтацію на результат, напрями дії, можливі види джерел фінансування та узгодженість з компонентами програми. Водночас, автор не враховує конкретні методи ефективної реалізації програми.

Асланян Г. акцентує увагу на тому, що «державна цільова програма» – це ключовий інструмент державної політики, спрямований на фінансування необхідних заходів для соціально-економічного розвитку територій [4]. Тобто розробляється інструмент на державному рівні для вирішення проблем на місцях. Одним із таких способів є впровадження державних цільових програм, які спрямовані на фінансування потреб громад та сприятимуть підвищенню рівня соціально-економічного розвитку.

Визначення Асланяна Г. є більш вузьким та не враховує, що програма спрямована не лише на соціально-економічний розвиток територій, а й на вирішення загальнодержавних, галузевих, екологічних, безпекових та соціальних проблем. Упущено, що програма становить систему взаємопов’язаних завдань і заходів, виконавців, джерела фінансування, терміни

реалізації та ефект від впровадження.

Більш детально визначено поняття в Законі України «Про державні цільові програми». «Державна цільова програма» – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [44]. Тобто державна цільова програма розробляється у відповідь на виявлену проблему державного масштабу або проблему конкретної галузі чи території.

Розглядаючи цільову програму в контексті регіонального публічного управління основна увага приділяється саме цільовим програмам, які розробляються на місцевому рівні. Тобто, за масштабом дії відповідно до класифікації Агєєва Д.О., наведеної вище, розробляються регіональні та місцеві цільові програми.

На думку Башинського І.А. та Сімонцевої Л.О., «місцева цільова програма» – це сукупність взаємопов’язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв’язання найактуальніших проблем розвитку міста або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери міста, реалізація яких здійснюється з використанням коштів місцевого бюджету та інших залучених коштів [7]. Дане визначення направлене на одну територіальну одиниць – місто, та не охоплює сільські та селищні територіальні громади. Адже, через місцеву цільову програму забезпечується фінансування пріоритетних напрямів розвитку відповідної територіальної одиниці.

Через обмеженість фінансового ресурсу громад, виникає необхідність у ефективному інструменті для забезпечення потреб громади на рівні регіону. Для залучення до бюджету громад коштів вищого рівня, на регіональному рівні розробляється та затверджуються цільові програми, радіус дії, яких

розповсюджується на територію всієї області та дозволяє виділяти кошти обласного бюджету на вирішення проблем конкретних громад регіону.

Отже, регіональні цільові програми є невід'ємною складовою бюджетного процесу для стабільного існування відповідних областей. Цей інструмент сприяє стабілізації та ефективному управлінню фінансами в усіх сферах життєдіяльності усіх територіальних одиниць регіону.

Відповідно до Порядку розроблення, фінансування та моніторингу регіональних програм і звітності про їх виконання, затвердженого розпорядженням голови Запорізької облдержадміністрації, «регіональна програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем та завдань соціально-економічного розвитку області, окремих сфер життєдіяльності регіону або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів обласного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [53]. У цьому визначенні не враховано, що заходи у рамках регіональної програми можуть фінансуватися не тільки за рахунок коштів обласного бюджету, а також не зазначено, що кошти мають спрямовуватися на конкретні цілі програми.

На думку Торяник В., «регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за термінами та ресурсним забезпеченням з усіма залученими виконавцями, спрямованих на розв'язання нагальних проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки та соціально-культурної сфери регіону» [68, 5]. Акцентується увага на території, на яку розповсюджується дія програми, тобто на регіон. Як і у визначеннях понять «державна цільова програма» та «місцева цільова програма», регіональна цільова програма розглядається як реалізація комплексних та взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення ефективного результату, шляхом застосування механізмів на вирішення проблем регіонального рівня.

Отже, «регіональна цільова програма» – це комплексний інструмент регіонального публічного управління, функціонуючого на принципах

ефективності, раціонального використання ресурсів і збалансованості орієнтований на вирішення проблем та завдань певного регіону, що реалізується шляхом поетапного виконання взаємопов'язаних заходів та завдань із визначенням строків реалізації кожного етапу, відповідальних виконавців та відповідних джерел фінансування.

1.3. Принципи та методи дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

Дослідження процесів формування та реалізації цільових програм у регіональному публічному управлінні базується на низці принципів, що забезпечують наукову обґрунтованість, ефективність та результативність управлінських рішень. До основних принципів належать:

Системність – передбачає «виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі, аналіз того, наскільки поведінка системи зумовлена як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури, дослідження механізму взаємодії системи і середовища, розгляд системи як динамічної цілісності» [26]. Принцип передбачає розгляд досліджуваної теми як єдиної складної системи, а також дослідження будь-якого окремого явища або процесу як складового елемента системи з урахуванням зв'язків.

Отже, цільова програма розглядається як цілісна система, де всі елементи взаємопов'язані та доповнюють один одного при цьому впливаючи на кінцевий результат.

Науковість – забезпечує використання наявних наукових знань, що базуються на реальних та ефективних підходах. Принцип забезпечує достовірність та обґрунтованість результатів дослідження.

Комплексність – це врахування усіх факторів, що матимуть вплив на розробку та реалізацію цільових програм у системі регіонального публічного управління, а саме: соціальних, економічних, політичних та правових аспектів.

Даний принцип забезпечує розгляд усіх аспектів, які мають вплив на розробку та впровадження цільових програм, допомагає дослідити взаємозв'язок усіх факторів впливу на об'єкт дослідження. Такий підхід забезпечує вирішення реальних проблем, на які спрямовані цільові програми, та досягти ефективного результату.

Цільові програми охоплюють усі сфери життєдіяльності території (освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, житло, інженерна інфраструктура, екологія, транспорт), які взаємопов'язані між собою. Тому врахування усіх компонентів підвищує ефективність цілісної системи.

Дослідження розробки та реалізації цільових програм забезпечується виконанням комплексу заходів, які забезпечують врахування усіх факторів, таких як, проблеми територій, потреби населення, чинне законодавство, зарубіжний досвід.

Об'єктивність – забезпечує незалежність результатів від особистих переконань, уподобань чи суб'єктивних оцінок дослідника. Висновки ґрунтуються виключно на фактах, достовірних даних та логічному аналізі. Дослідження враховує реальні потреби населення та проблеми, фактичні дані моніторингу реалізації програм, статистичні дані та відомості при розробці та реалізації цільових програм. Принцип дозволяє забезпечити обґрунтованість висновків та рекомендацій, що дасть змогу приймати рішення для досягнення ефективних результатів.

Міждисциплінарність – забезпечує врахування при дослідженні наукових, правових, емпіричних аспектів. Принцип забезпечує всебічне дослідження теми для формування ефективних цільових програм, які враховуватимуть усі потреби населення, існуючи проблеми, ресурси для їх вирішення та чинне законодавство

Окрім вищезазначених принципів, процес дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління передбачає використання методів [26]:

абстрактно-логічний – передбачає поділ об'єкта дослідження на частини

для виявлення якостей та особливостей кожного елемента окремо; пошук першоджерела сутності і розкритті закономірностей його розвитку; перехід від першоджерела сутності до складної і конкретної форми об’єкта дослідження;

аналіз – передбачає вивчення та аналіз кожного окремого елемента цілісної системи;

синтез – передбачає вивчення предмету дослідження у його цілісності, взаємозв’язку його окремих елементів, який відмінно від аналізу, дає змогу з’єднувати окремі частини системи;

аналіз законодавства, якими регульовано діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо розробки та реалізації цільових програм в системі регіонального публічного управління;

узагальнення – передбачає виконання послідовних дій щодо формування усіх фактів в систему з метою виявлення типових закономірностей та рис, які притаманні об’єкту дослідження (це допоможе сформувати автору своє тлумачення основних понять дослідження та бачення принципів, на яких має базуватися дослідження);

індукція – ґрунтується на спостереженнях і фактах, що передбачає дослідження окремих фактів за темою дослідження для формування загальних висновків (тобто логіка дослідження розглядається від конкретного до загального);

дедукція – передбачає формування логічного висновку від загального до часткового, тобто спочатку досліджують стан об'єкта в цілому, а потім його складових елементів.

Дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління вимагає використання усіх цих методів, адже вони доповнюють один одного та створюють таку методологію, за допомогою якої формуються дієві механізми для ефективної розробки та реалізації цільових програм.

Проведений аналіз основних принципів (системності, науковості, комплексності, об’єктивності, міждисциплінарності) та методів наукового

пізнання (абстрактно-логічного, аналізу, синтезу, аналіз законодавства, узагальнення, індукції, дедукції) дав змогу сформувати методологічне підґрунтя дослідження теоретичних та емпіричних аспектів розробки та реалізації цільових програм.

Отже, дослідження методологічного аспекту розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління, підкреслюють важливість комплексного підходу до розробки цільових програм, що забезпечить максимальну ефективність результатів від їх реалізації. Використання програмно-цільового методу визначає необхідність розробки цільової програми; розробка цільової програми визначається наявністю проблеми та об’єднує цілі і ресурси необхідні на її вирішення; комплексний процес управління реалізацією програми на всіх етапах її впровадження дозволяє реалізувати підхід спрямований на розвиток об’єкта управління; комплексна та багаторівнева система оцінки цільових програм демонструватиме відповідність між витратами та одержаними результатами; безперервний моніторинг сприятиме контролю за виконанням програми та підвищенню відповідальності виконавців.

Проведений аналіз змісту понять «публічне управління», «регіональне публічне управління», «механізм публічного управління», «цільова програма», «регіональна цільова програма» доводять важливість чіткого формулювання цих термінів для наукового аналізу та подальшого практичного застосування.

Підкреслено основні принципи дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління: системність, науковість, комплексність, об’єктивність, міждисциплінарність.

Методи дослідження включають: абстрактно-логічний; аналіз; синтез; узагальнення; індукція; дедукція.

РОЗДІЛ 2
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Нормативно-правові засади розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

Головним завданням публічного управління розвитком регіону є забезпечення виконання поточних та стратегічних цілей через систему заходів організаційного та правового характеру. Представлену нормативно-правову базу розробки та реалізації цільових програм можна структурувати за рівнями.

1. Конституційний рівень.

Конституція України встановлює основи для розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління [31]. У системі регіонального публічного управління органом виконавчої влади в областях є державні адміністрації, що підтверджується статтею 118 Конституції. Стаття 119 Конституції регламентує повноваження місцевих державних адміністрації у забезпеченні впровадження державної політики на відповідній території. Вона підкреслює, що місцеві державні адміністрації також реалізують повноваження, делеговані відповідними радами.

Стаття 7 Конституції зазначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Статтею 140 Конституції визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Також зазначено, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Статтею 142 Конституції визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування для фінансування проєктів та заходів на

відповідній території є майно, доходи бюджетів та інші ресурси, що є у їхній власності.

Стаття 143 визначає повноваження обласних рад, зокрема затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку й контроль за їх виконанням, а також ухвалення обласних бюджетів, сформованих із державних коштів та ресурсів, залучених із місцевих бюджетів для реалізації спільних проєктів і програм. Обласні ради приймають рішення про затвердження цільових програм, внесення змін до них, звіти про їх виконання, затверджують обласні бюджети, у тому числі розподіл коштів на виконання заходів цільових програм.

Отже, Конституція України визначає базові принципи державного управління, права і обов’язки органів влади, основи державного планування та фінансування розробки та реалізації цільових програм.

2. Законодавчий (законодавчо-нормативний) рівень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює діяльність місцевих органів самоврядування, визначаючи їх права та обов'язки щодо розробки та реалізації цільових програм [51].

Стаття 26 Закону визначає, що органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й інші місцеві програми. Прийняття цільової програми є формою реалізації їхніх повноважень щодо забезпечення економічного розвитку території. Отже, відповідно до Закону регіональні цільові програми затверджуються обласною радою разом з обласними бюджетами, які визначають обсяги та джерела фінансування проєктів та заходів програми, що є ключовим для ефективності її реалізації.

Стаття 44 Закону визначає, що обласна рада делегує відповідним державним адміністраціям повноваження щодо підготовки і внесення на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної області, інших місцевих програм, тощо.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [52] є актом, який регламентує повноваження місцевих органів виконавчої влади в розробці та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Стаття 17 Закону визначає, що державні адміністрації у сфері соціально-економічного розвитку територій, забезпечують розроблення проєктів програм, подання їх на затвердження відповідній раді, забезпечення їх виконання та звітування перед відповідною радою про їх виконання.

Водночас, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [54] регламентує, що на період дії воєнного стану передбачено особливий порядок управління «на місцях», в частині тимчасової передачі повноважень відповідних рад до військових адміністрацій. Це забезпечує безперервність управління, оперативність прийняття рішень в умовах надзвичайних безпекових викликів.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» [45] визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.

Насамперед в Законі визначено принципи державної регіональної політики, за якими мають розроблятися та реалізовуватися цільові програми, а саме: законності, співробітництва, паритетності, відкритості, координації, об’єктивності.

Зазначені принципи формують підхід до розробки та реалізації цільових програм та забезпечують ефективне управління регіональним розвитком, узгодження дій між усіма рівнями влади та справедливий розподіл ресурсів.

Статтею 20 Закону визначено, що механізмами фінансування державної регіональної політики, у тому числі, є державні цільові програми, програми регіонального розвитку та регіональні програми розвитку. Отже, цільові програми є одним із ключових інструментів реалізації державної регіональної політики. Закон підкреслює їхню важливу роль у плануванні, фінансуванні та досягненні стратегічних цілей розвитку регіонів.

Основи розробки цільових програм в Україні регулюються Законом України «Про державні цільові програми» [44]. Закон визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

Стаття 2 Закону визначає, що державні цільові програми розробляються за наявності проблеми, яку неможливо вирішити на галузевому чи місцевому рівні та яка потребує державної підтримки. Мета програми має відповідати пріоритетам державної політики, передбачати міжгалузеві та міжрегіональні зв'язки й ґрунтуватися на реальній можливості ресурсного забезпечення.

Статтею 3 Закону визначено, що цільові програми за спрямованістю поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні, з питань розвідувальної діяльності, з питань посилення розвідувальних спроможностей держави.

Статтею 5 Закону визначено етапи розроблення та виконання державної цільової програми: ініціювання розроблення державної цільової програми, прийняття рішення щодо розроблення проєкту програми, розроблення проєкту програми, стратегічна екологічна оцінка, державна експертиза проєкту програми, погодження та затвердження програми, відбір виконавців заходів і завдань програми, виконання заходів і завдань програми, підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Стаття 6 Закону регламентує зміст концепції програми, вимоги до її обґрунтування та визначає суб'єктів, які можуть ініціювати її розроблення.

Згідно зі статтею 7 Закону Кабінет Міністрів України розглядає концепцію державної цільової програми та у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проєкту програми, визначає державних замовників та строки її розроблення.

Стаття 9 Закону Визначає вимоги до проєкту державної цільової програми, який формується на основі економічних прогнозів та схваленої концепції.

Статтею 10 Закону визначено, що загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 11 Закону визначає, що порядок виконання програми, включаючи участь органів державної влади та визначення виконавців.

Стаття 13 Закону визначає механізми контролю за виконанням програм, відповідальність замовників та уповноважених органів за цільове використання ресурсів. Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники. Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади.

Законом закріплено повноваження Верховної Ради України щодо затвердження, зміни, продовження або припинення загальнодержавних програм та Кабінету Міністрів України у сфері планування, затвердження, зміни та контролю за виконанням державних цільових програм.

Закон України «Про державні цільові програми» визначає правові, організаційні та процедурні засади розроблення, затвердження, фінансування, виконання та контролю за реалізацією державних цільових програм. Закон встановлює чітку послідовність етапів програмного планування, розподіляє повноваження між органами державної влади, регламентує вимоги до змісту програмних документів, а також забезпечує прозорість і підзвітність у використанні ресурсів. Положення Закону спрямовані на підвищення ефективності державного управління у пріоритетних сферах соціально-економічного розвитку.

Відтак, законодавчий рівень визначає правові підстави та основні принципи розробки та реалізації цільових програм.

3. Підзаконний (нормативно-правовий) рівень.

Так як впровадження цільових програм має забезпечувати розв'язання найважливіших проблем територій, то саме використання програмно-цільового методу є комплексним рішенням у досягненні ефективного та результативного управління бюджетним потенціалом територій. Програмно-цільовий метод заснований на плануванні та реалізації цільових програм.

Основним документом, який визначає принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі є розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» [56].

Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Розпорядженням визначено принципи формування бюджету у рамках програм, визначення відповідальних виконавців програм, складових елементів програм, формування паспорту програми.

Також визначено, що запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на: забезпечення прозорості бюджетного процесу; забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання програм; посилення відповідальності головного розпорядника коштів за дотримання відповідності програм законодавчо визначеній меті його діяльності; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Отже, концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі визначає основні принципи, цілі та механізми впровадження орієнтованого на результат підходу до планування та

використання бюджетних коштів, що сприяє підвищенню прозорості, ефективності й доцільності використання державних витрат.

Ключовою відмінністю у процесі розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління Запорізької області, як прифронтового регіону, є визначення повноважень органів влади у цьому процесі.

Відповідно до положень Закону України «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», на період дії воєнного стану, а також упродовж 30 днів після його припинення чи скасування, Запорізька обласна військова адміністрація виконує функції та повноваження, що належать обласній раді [50].

Отже, повноваження Запорізької обласної ради щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та програм з інших питань передано до повноважень Запорізької обласної військової адміністрації.

Процес розробки та реалізації цільових програм регламентовано підзаконним нормативно-правовим актом – постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [48]. Порядок розроблений на виконання Закону України «Про державні цільові програми».

Порядком визначено саме механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм, в той час коли Закон України «Про державні цільові програми» визначає основні засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

Відповідно до Порядку визначено процедуру розробки цільової програми, а саме:

Пунктом 23 визначено, що проєкт програми розробляється на основі вже схваленої концепції державним замовником або визначеним ним розробником.

Пунктом 24 зазначено, що проєкт програми має містити: мету, шляхи вирішення проблеми, завдання і заходи, очікувані результати, обсяги та джерела фінансування.

Пункт 25 визначає, що інформація про назву програми, замовника, виконавців, строки та фінансування подається у паспорті програми за встановленою формою.

Пункт 26 визначає, що мета програми визначається стисло та має бути безпосередньо пов’язана з проблемою, на вирішення якої вона спрямована.

Пунктом 27 зазначено, що у розділі про шляхи вирішення обґрунтовується вибір оптимального варіанта із урахуванням переваг та недоліків альтернатив.

Пунктом 28 регламентується, що завдання і заходи формуються за встановленою формою, мають бути логічно пов’язані, всеосяжні, узгоджені з бюджетом і розпорядниками коштів.

Пунктом 29 зазначено, що очікувані результати мають включати кількісні й якісні показники ефективності, зокрема створення нових робочих місць, узгоджені зі службою зайнятості.

Пункт 30 визначає, що обсяги та джерела фінансування подаються з розподілом за роками, джерелами (державний, місцевий бюджет, гранти тощо) і мають бути обґрунтованими.

Пунктом 31 зазначено, що контроль за розробленням програми здійснюють державний замовник і керівник програми.

Також, законодавством визначено проведення оцінки виконання цільових програм за результатами їх реалізації. Важливим нормативним документом, який визначає механізм проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних та регіональних цільових програм є постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм» [47].

Пунктом 4 Порядку визначено, що основними завданнями аудиту є:

проведення аналізу та перевірки дотримання законодавства під час розроблення, затвердження та виконання програми;

ефективності планування, управління та використання коштів; ефективності досягнення цілей та очікуваних результатів; рівня організаційного, нормативно-правового, фінансового забезпечення програми;

законності та ефективності діяльності об’єкта аудиту; достовірності фінансової та бюджетної звітності об’єкта аудиту;

функціонування системи внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів;

розроблення пропозицій та рекомендацій щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Пункт 5 Порядку визначає етапи проведення аудиту:

1) планування та організація аудиту (попереднє дослідження діяльності об’єкта аудиту, розроблення плану, складення та затвердження програми аудиту);

2) проведення аудиторських процедур, формування і оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій;

3) звітування за результатами аудиту та реалізація результатів проведення аудиту шляхом оформлення та узгодження з об’єктом аудиту проекту звіту про результати аудиту, підписання протоколу узгодження результатів аудиту, формування, підписання звіту та подання його об’єкту аудиту;

4) здійснення моніторингу виконання поданих за результатами аудиту пропозицій та рекомендацій і результатів їх впровадження.

Отже, підзаконний рівень деталізує механізми розроблення програм, визначає структуру програм, регламентує процедури погодження, затвердження, реалізації, контролю та оцінки.

4. Методичний (рекомендаційний) рівень.

Допоміжним документом, який рекомендовано використовувати при розробленні державних цільових програм є Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм» [49].

Методичні рекомендації регламентують організаційно-методичні засади розроблення державних цільових програм та призначені для використання міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, науковими організаціями – ініціаторами, державними замовниками та розробниками програм. Вони надають вказівки, пояснення щодо структури, підходів у розробці, примірні форми паспорту державної цільової програми, переліку заходів і завдань, орієнтовних обсягів та джерел фінансування, що доцільно враховувати при розробці програми.

Наказом Міністерства економіки України затверджено Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм [46]. Метою рекомендацій є подальше вдосконалення методичної допомоги щодо розроблення та виконання державних цільових програм, моніторингу та проведення аналізу і комплексної оцінки результатів виконання завдань і заходів програм.

Методичні рекомендації призначені для оцінки економічної і соціальної ефективності виконання завдань і заходів державних цільових програм, визначенню основних принципів та методологічних підходів щодо формування системи кількісних і якісних показників (індикаторів) оцінки ефективності з урахуванням специфіки окремих програм.

Показники ефективності виконання програмних заходів враховуються при прийнятті управлінських рішень щодо уточнення завдань та заходів цільових програм, визначення їх пріоритетності при формуванні переліку, які планується виконувати у відповідному році з використанням коштів державного бюджету, для розроблення державними замовниками методик

оцінки ефективності виконання конкретних програм згідно із Порядком розроблення і виконання державних цільових програм.

Отже, методичний рівень носить рекомендаційний характер, але містить практичні основи для розробки, реалізації та оцінювання ефективності цільових програм.

5. Локальний рівень.

Важливими локальними нормативно-правовими актами, які регламентують організаційно-методичні питання розробки та реалізації місцевих, регіональних цільових програм є рішення, розпорядження, накази, положення регіональних органів влади. Локальний рівень забезпечує організацію процесу розробки та реалізації цільових програм, радіус дії яких розповсюджується на відповідну територію.

Рішенням Запорізької обласної ради затверджуються регіональні цільові програми, внесення змін до них, звіти про їх виконання. На період дії воєнного стану в Україні та протягом 30 днів після його припинення чи скасування зазначені документи затверджуються розпорядженням голови Запорізької обласної військової адміністрації.

Розпорядження є важливим інструментом управління розробкою та реалізацією регіональних цільових програм, зокрема, визначення головних виконавців програм, затвердження методологічного забезпечення розробки та реалізації регіональних програм. Розпорядженням голови Запорізької обласної державної адміністрації затверджено Порядок розроблення, фінансування та моніторингу регіональних програм і звітності про їх виконання [53].

Накази місцевих виконавчих органів, зокрема департаментів, які визначено головними виконавцями програм, регулюють організацію реалізації, контролю виконання регіональних програм та порядок взаємодії з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації, державних та комунальних установ та організацій.

Також локальні нормативно-правові акти можуть бути представлені положеннями, які визначають завдання, повноваження та регулюють діяльність

структурних підрозділів облдержадміністрації у сфері розробки та реалізації цільових програм регіону.

Отже, нормативно-правова база розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління є багаторівневою. Вона спирається на кілька важливих законодавчих актів, що визначають повноваження та права органів регіональної влади, а також регулюють принципи розробки та реалізації регіональних цільових програм. Така система нормативного регулювання забезпечує правову визначеність і послідовність дій на всіх етапах програмного циклу.

У межах цієї нормативно-правової системи важливе значення має класифікація цільових програм за їх спрямованістю, адже саме вона дозволяє впорядкувати напрями програмної діяльності відповідно до стратегічних цілей розвитку регіонів. Зокрема, цільові програми за спрямованістю класифікуються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні, з питань розвідувальної діяльності, що дає змогу систематизувати їх відповідно до стратегічних пріоритетів державної політики та забезпечує узгодженість процесів розробки й реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

2.2. Основні етапи розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

Для дослідження основних етапів розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління за основу взято досліджені нормативно-правові акти розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Визначено шість етапів розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Перший етап – ініціювання розроблення регіональної цільової програми, прийняття рішення щодо розроблення проєкту програми, визначення розробника та строків її розроблення.

Ініціаторами розробки регіональної цільової програми можуть бути структурні підрозділи облдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрації та органи місцевого самоврядування [53].

Пропозиції щодо ініціювання розроблення цільової програми подаються ініціатором до облдержадміністрації у вигляді розгорнутого обґрунтування доцільності її розробки.

Визначення проблеми має деталізовано опрацьовуватися, в частині, чіткого формулювання проблеми та аналізу причин її виникнення.

Пояснення, чому розв’язання цієї проблеми потребує розробки нової програми та обґрунтування неможливості вирішення проблеми у рамках існуючих регіональних програм.

Мета програми має визначатися чітко і стисло з урахуванням напрямів соціально-економічного розвитку регіону.

Обґрунтування відповідності мети програми стратегії та пріоритетним напрямам державної та регіональної політики. Тобто розробка цільової програми у системі регіонального публічного управління має базуватися на тісному взаємозв’язку державної стратегії регіонального розвитку, стратегії розвитку регіону та щорічної комплексної програми економічного і соціального розвитку регіону.

Адже, стратегія регіонального розвитку розробляється у відповідності до пріоритетів та напрямків визначеними для відповідного регіону державною стратегією регіонального розвитку. А щорічна комплексна програма економічного і соціального розвитку регіону містить інформацію щодо конкретних показників досягнення цілей регіональної стратегії розвитку на відповідний рік.

Статистичні, аналітичні, дані звітності та інша інформація, яка буде взята до уваги при прийнятті рішення про розробку цільової програми.

Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми шляхом аналізу можливих варіантів розв'язання проблеми з визначенням переваг і недоліків таких варіантів, наводяться приклади розв'язання подібних проблем.

Шляхи і способи розв'язання проблеми, строки виконання програми, але не більше 5 років.

Визначення орієнтовних обсягів фінансових витрат, необхідних для виконання програми по джерелах фінансування.

Оцінка очікуваних результатів виконання програми (економічних, соціальних, екологічних тощо), які передбачається досягти в результаті виконання програми, та проводиться їх оцінка з урахуванням офіційних статистичних показників найближчого від початку виконання програми звітного року.

Надане ініціаторами обґрунтування доцільності розробки регіональної цільової програми розглядається департаментами облдержадміністрації у сфері економіки та фінансів, та відповідними профільними структурними підрозділами облдержадміністрації до повноважень яких належить напрям на який спрямовується програма та готуються висновки, які подаються до профільних заступників голови облдержадміністрації на погодження.

Відповідні висновки та погодженням профільних заступників голови подаються на розгляд голові облдержадміністрації. У разі прийняття рішення про розробку програми, голова визначає розробника регіональної програми, дає доручення щодо підготовки проєкту програми та визначає строки її розроблення.

Другий етап – розроблення проєкту програми, визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування. Проєкт регіональної цільової програми має типову структуру.

Паспорт (характеристика) програми, який містить назву програми, дата прийняття рішення про розроблення, відомості про замовника, розробника,

відповідальних виконавців програми, мету, строки та етапи виконання, обсяги та джерела фінансування, очікувані результати виконання, інформацію щодо контролю виконання програми (орган, уповноважений здійснювати контроль за виконанням, строки проведення звітності) [53].

Склад проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом повинен містити характеристику стану та головних проблем галузі економіки, сфери діяльності, територій області, тощо, аналіз причин виникнення цих проблем та обґрунтування необхідності їх розв'язання шляхом виконання регіональної цільової програми. Крім того, повинна бути інформація щодо публічного обговорення проєкту програми (якщо воно проводилось).

Строки та етапи виконання програми регіональної цільової програми визначають початок і закінчення виконання програми, етапи її реалізації, залежно від терміну реалізації.

Перелік заходів і завдань державної цільової програми повинен містити визначення заходу, органи виконавчої влади, відповідальних за виконання заходу, строків виконання, джерел та обсягів фінансування з розбивкою за роками виконання.

Відповідно до існуючих законодавчих актів, для ефективної організації реалізації цільової програми, здійснення її заходів має бути закріплене за відповідними виконавцями. Виконавець заходів цільової програми здійснює функції щодо їх реалізації, або у разі необхідності, ініціює передачу функцій замовника робіт іншому виконавцю.

Завдання і заходи з виконання програми спрямовані на розв'язання проблеми і досягнення мети програми формується відповідно до виробничо-господарських, організаційно-правових, соціально-економічних, екологічних вимог. Під час визначення завдань і заходів слід дотримуватися таких принципів: взаємозв'язаність, повнота охоплення проблеми, логічність викладу, відсутність суперечностей і повторів [48].

Ресурсне забезпечення державної цільової програми має містити орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання програми в цілому і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування, в тому числі за рахунок коштів обласного бюджету.

Ресурсне забезпечення визначається на основі техніко-економічного обґрунтування та оцінки всіх витрат, які можуть надаватись як додатки до регіональної цільової програми.

Організація управління та контролю за ходом виконання регіональної цільової програми має містити визначення координатора діяльності органів влади, пов'язаної з виконанням програми, строків та форм звітності про хід її виконання, створення допоміжних консультативно-дорадчих органів (координаційних рад, робочих груп, комісій, тощо).

Очікувані кінцеві результати виконання державної цільової програм містять перелік результативних показників (економічних, соціальних, екологічних тощо), які будуть досягнуті в результаті виконання програми.

Економічні та соціальні показники включають обсяги створення нових робочих місць та обсяги працевлаштування на нові робочі місця безробітних.

Третій етап – стратегічна екологічна оцінка у випадках, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» [55].

Процедура проведення стратегічної екологічної оцінки застосовується у разі коли програма є стратегічним документом планування та охоплює сферу сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, управління відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою, або реалізація програми передбачає види діяльності або об’єкти, які можуть мати негативні екологічні наслідки або підлягають процедурі оцінки зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об’єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (зміна використання земель, вплив на водні ресурси, тощо).

Водночас, Законом визначено, що бюджетні програми не підлягають стратегічній екологічній оцінці. Отже, так як, більшість регіональних цільових програм по суті є бюджетними програмами, затвердженими у рамках обласного бюджету на відповідний рік, то вони автоматично не підлягають стратегічній екологічній оцінці.

Четвертий етап – погодження та затвердження програми.

Розроблений проєкт регіональної цільової програми в установленому порядку погоджується зі структурними підрозділами облдержадміністрації, зокрема, які реалізують політику у сфері економіки, фінансів, конкретними виконавцями заходів програми та заступниками голови облдержадміністрації за профільним спрямуванням.

Погоджений проєкт регіональної цільової програми в установленому порядку подається на затвердження голові облдержадміністрації.

П’ятий етап – організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням.

Організація виконання заходів і завдань програми передбачає сукупність управлінських, фінансових, нормативно-правових та координаційних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей у визначені терміни з урахуванням наявних ресурсів [48],

Виконання програмних заходів, як правило, здійснюється через: визначення відповідальних виконавців, на яких покладається реалізація конкретних завдань і заходів; розроблення графіків реалізації, які конкретизують обсяги робіт, строки, джерела фінансування, механізми контролю; залучення фінансового забезпечення, без якого ефективне виконання програми є неможливим.

Після затвердження регіональної цільової програми, головний виконавець програми надає Департаменту фінансів облдержадміністрації бюджетні запити щодо необхідного обсягу фінансування програми за рахунок коштів обласного бюджету.

Департамент фінансів розглядає пропозиції та відповідно до наявного фінансового ресурсу подає на погодження голові облдержадміністрації для включення регіональних цільових програм до проєкту обласного бюджету на відповідний рік. Фінансування програми здійснюється за умови включення її до обласного бюджету, затвердженого в установленому порядку.

4. Механізми координації та управління – визначення відповідального структурного підрозділу, який здійснює загальне управління виконанням програми, моніторинг її ходу, а також коригування заходів у разі потреби.

5. Моніторинг і контроль за реалізацією та виконанням цільової програми.

Для відстеження виконання кожного запланованого заходу та досягнення цілей програми встановлюється постійний моніторинг стану реалізації заходу на регулярній основі [69]. Відповідний орган, який є розробником програми, для ефективності результативності виконання цільових програм, ініціює збір інформації, у визначених програмою виконавців робіт, щодо стану реалізації заходів програми, та здійснює оцінку показників її виконання.

Засади розробки та реалізації цільових програм базуються на відносинах, що виникають у процесі їх розроблення, погодження, затвердження, реалізації, моніторингу, контролю та оцінювання результатів виконання. Відповідно, з урахуванням етапів, доцільно розглядати контроль за реалізацією цільових програм залежно від часу його здійснення за такими видами:

– попередній (превентивний) контроль, спрямований на запобігання ухваленню необґрунтованих управлінських рішень і недопущення неефективного або незаконного використання ресурсів;

– поточний контроль, який забезпечує своєчасне виявлення та коригування відхилень у процесі реалізації програмних заходів, а також сприяє підвищенню ефективності їх виконання;

– наступний (ретроспективний) контроль, що здійснюється за підсумками реалізації програми з метою аналізу результативності, виявлення недоліків і

причин неефективного використання ресурсів, а також формування рекомендацій для поліпшення управлінських рішень у майбутньому [69].

Залежно від суб'єкта контролю, він ділиться на внутрішній та зовнішній.

Внутрішній контроль можна поділити на рівні.

Перший рівень – безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів здійснюється виконавцями (головними розпорядниками коштів).

Другий рівень – контроль здійснюється розробником програми для отримання інформації щодо стану реалізації програми в цілому.

Третій рівень – контроль здійснюється місцевим фінансовим органом щодо стану фінансування заходів програми.

Зовнішній контроль перевірки законності та ефективності розроблення і виконання державних (регіональних) цільових програм, управління і використання коштів державного та місцевого бюджетів під час їх виконання та оцінки досягнення очікуваних результатів виконання програм здійснює спеціально уповноважений орган – Державна аудиторська служба [47].

Попередній контроль проводиться на етапі формування цільової програми й охоплює перевірку відповідності її назви, обґрунтованості мети, правильності формування завдань, повноти визначених напрямів діяльності, конкретизації відповідальних виконавців та розробки показників результативності [57]. Попередній контроль здійснюється головними розпорядниками коштів та розробниками цільової програми.

Поточний контроль передбачає регулярний моніторинг виконання програми. Оперативні контрольні дії забезпечують отримання інформації, необхідної для оцінки досягнення поставлених оперативних цілей [57]. Поточний контроль здійснюється місцевим фінансовим органом.

Наступний (ретроспективний) контроль за результатом розробки та виконання цільових програм, у тому числі, за цільовим та ефективним використанням коштів та оцінкою досягнення поставлених цілей є функцією Державної аудиторської служби.

6. Оцінка ефективності реалізації програми – здійснюється на підставі аналізу отриманих даних, за результатами проведеного моніторингу та контролю, про досягнуті результати, соціально-економічний ефект та рівня виконання планованих показників.

Для оцінки ефективності реалізації цільової програми проводиться оцінка економічної, соціальної та фінансової ефективності [70].

Визначення результативності виконання цільової програми ґрунтується на використанні системи показників (індикаторів), які обчислюються як співвідношення фактичних і планових показників виконання програмних завдань, і забезпечують на основі врахування відхилень цих показників прийняття рішень унаслідок оцінки ступеня досягнення встановлених програмних цілей та запланованої ефективності витрат коштів [46].

Отже, процес аудиту реалізації програм, охоплює стадії: формування, виконання та звітування про виконання програми. Водночас, важливу роль у розробці та реалізації цільових програм посідає ефективна організація виконання заходів і завдань програми. Таким чином забезпечується реалізація цілей програми, підвищується результативність використання ресурсів та досягнення очікуваних результатів.

Шостий етап – підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів.

Щорічні та проміжні звіти містять узагальнену інформацію щодо мети програми, дати її затвердження та реквізитів нормативно-правового акта, яким вона прийнята, визначення державних замовників і виконавців, строків реалізації, обсягів та джерел фінансування із зазначенням конкретних бюджетних програм (коду та назви), у межах яких здійснювалося фактичне фінансування. Крім того, у звітах відображаються результати виконання завдань і заходів за звітний період, проводиться оцінка ефективності реалізації програми та формулюються пропозиції щодо подальшого її виконання [48].

Головний виконавець (розробник) регіональної цільової програми готує інформацію про стан та результати її виконання та подає його на погодження

профільному заступнику голови облдержадміністрації. За результатами погодження щорічний звіт підлягає затвердженню відповідним розпорядженням голови облдержадміністрації.

Отже, на основі аналізу існуючої нормативно-правової бази було визначено шість етапів розробки та реалізації цільових програм: ініціювання розроблення регіональної цільової програми; розроблення проєкту програми; стратегічна екологічна оцінка проєкту програми; погодження та затвердження регіональної цільової програми; організація виконання заходів і завдань програми та здійснення контролю за їх виконанням; підготовка та оцінка проміжних та щорічних звітів про результати виконання програми.

2.3. Закордонний досвід розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

Закордонний досвід розробки та реалізації цільових програм може запропонувати нові підходи щодо вдосконалення цього процесу в Україні.

Зарубіжні країни обирають підхід цілеспрямованого використання коштів через застосування програмно-цільового методу. Більшість країн цей метод визначила, як найпрогресивніший у бюджетному плануванні завдяки високому рівню результативності. Він передбачає розробку цільових програм, реалізація яких спрямована на ефективне планування бюджету, систему моніторингу, прозорість процесу.

Розглянемо найбільш успішні приклади:

1. Сполучені Штати Америки

Саме США започаткували ідею орієнтування на результат, щоб відстежувати зв’язок між ефективністю виконавців та ресурсами, витрачених на виконання. Було запропоновано деталізувати бюджет не лише на основі адміністративного підпорядкування, а й за подібними потребами. Ці потреби були згруповані у програму, в якій було визначено мету, цілі та завдання, індикатори досягнення цілей [41].

Концепція програмно-цільового підходу дало поштовх впровадженню економічних реформ в країні. Виокремлено етапи розвитку застосування програмно-цільового методу.

1. Програмно-цільовий бюджет (Performance Budget), 1949-1962 рр., що передбачав перенесення акцентів з витрат державних ресурсів на виконання державних функцій та досягнення конкретних результатів.

2. Система «планування – програмування – бюджетування» (Plan-ning-Programming-Budgeting System, PPBS), 1962–1971 рр., метою якого було забезпечення оптимального розподілу ресурсів. Зазначено, що у межах даної системи відбувається розробка та реалізація цільових програм. Вона поєднує стратегічне планування, аналіз альтернатив і розподіл бюджетних ресурсів [72].

3. «Управління за цілями (Management by Objectives), 1972–1975 рр., передбачало підвищення відповідальності міністерств та відомств за досягнення цілей, поставлених перед установою» [72].

4. Планування бюджету з нуля (Zero-Based Budgeting, ZBB), 1977–1981 рр., що передбачало формування бюджету шляхом повного перегляду всіх статей витрат без урахування показників попередніх періодів. У межах цього підходу кожна бюджетна програма обґрунтовується з «нуля», тобто з позиції необхідності та доцільності їх фінансування у поточному періоді [72].

5. Прийняття Федерального Закону «Про оцінку результатів діяльності державних установ (Government Performance and Results Act, GPRA), 1993 р., що визначав цілі, на яких базуватиметься державна політика бюджетних видатків, та основні шляхи їх досягнення, шляхом розробки системи планів і звітів для взаємозв’язку ресурсів і результатів» [72].

Проведення цих реформ щодо впровадження програмно-цільового підходу показало високу ефективність й результативність «у сфері управління державними видатками. На рівні урядів штатів і адміністрацій муніципальних утворень у США моніторинг результативності бюджетних витрат регулюється власними нормативними правовими актами; розробляються власні програми

впровадження моніторингу результативності бюджетних витрат. Принципи програмно-цільового бюджетування і система показників результативності також були впроваджені на рівні штатів. Кожен штат самостійно розробив систему цілей і показників та прийняв рішення про те, якого типу програмно-цільового бюджетування він дотримується» [72].

Можна визначити основні стадії розробки та реалізації цільових програм у США, а саме:

– ідентифікація проблеми та визначення цілей полягає у визначенні суспільної проблеми, яку необхідно розв’язати, формулюванні цілей відповідно до державних пріоритетів, визначених Конгресом або федеральними відомствами, проведення аналітичних досліджень, що обґрунтовують потребу;

– планування полягає у визначенні варіантів для досягнення цілей, проведенні оцінки витрат і очікуваних результатів за кожним варіантом, виборі оптимального варіанту через оцінку його ефективності, доцільності та економічності, визначенні показників ефективності;

– програмування передбачає розробку конкретних програм, які деталізують обраний варіант для досягнення цілей, формування структури програми, визначення виконавців та узгодження програми із довгостроковими планами розвитку країни;

– бюджетування здійснюється шляхом розрахунку фінансових потреб програми, підготовки бюджетних запитів до Конгресу.

– реалізація відбувається шляхом виконання відповідальними агентствами програми відповідно до затвердженого бюджету, забезпечення координації дій між виконавцями та проведення моніторингу результатів реалізації програм.

– оцінювання та звітність здійснюється шляхом складання щорічної звітності та оцінки ефективності і результативності програм.

«При ухваленні рішень і складанні звітів основна увага приділяється не нарощуванню кількісних показників діяльності міністерств та відомств, таким, як суми виділених субсидій або кількість проведених перевірок, а результатам

їхньої діяльності, зокрема збільшенню рівня зайнятості населення, забезпеченню національної безпеки, максимальному задоволенню потреб громадян. Інформація для оцінки діяльності міністерств і відомств включає в себе стратегічний план, план роботи на рік та звіт про виконання плану роботи на рік. Кожне міністерство у США зобов'язане розробляти стратегічний план (на п'ять років), який має включати формулювання стратегічної мети (місії) і комплексу завдань на довгостроковий період. Ці довгострокові завдання повинні передбачати досягнення певних кінцевих результатів» [74].

З метою кращого взаємозв'язку результатів діяльності міністерств з бюджетом адміністративно-бюджетне управління (виконавча гілка влади) при роботі над бюджетом застосовує інструмент оцінки та аналізу програм PART, яка розроблена та впроваджена у 2002 р.

У рамках PART, щорічно повинні аналізуватися 20% усіх цільових програм, що оцінюються за п'ятибальною шкалою: ефективна, помірно ефективна, адекватна, неефективна, неможливість оцінки результатів. Даний інструмент спрямований на поліпшення результатів функціонуючих програм і на реформування або закриття неефективних програм [75].

Перевага системи полягає у тому, що вона дозволяє провести інтегральну оцінку ефективності на основі реального дослідження всіх найбільш важливих аспектів, починаючи з моменту підготовки програмних документів і закінчуючи контрольними процедурами оцінки кінцевих результатів реалізованих програм [75].

Отже, у США, як і в Україні для забезпечення ефективного планування використання коштів використовується програмно-цільовий підхід, який передбачає передбачає розробку та реалізацію цільових програм. Також, схожими є: формулювання проблеми та визначення оптимального варіанту для її вирішення, етапи розробки та реалізації цільових програм, координація та узгодження дій різних центральних та місцевих органів влади.

Визначено відмінні риси у розробці та реалізації цільових програм, а саме:

відсутність реального порівняльного аналізу можливих варіантів розв'язання проблеми, з урахуванням переваг та недоліків альтернативних рішень;

підхід до планування у частині аналізу витрат на впровадження програми в Україні відсутній, розрахунок витрат на програму не має реального підтвердження потреби;

система оцінювання результативності виконання програм в Україні частіше зводиться до складання звіту про використання бюджетних коштів без комплексного аналізу та оцінки соціально-економічного впливу та ефективності реалізації цільової програми в цілому;

фінансова децентралізація в Україні має низький показник у порівнянні з США, тобто бюджети регіонального та місцевого рівня мають вкрай обмежений ресурс, як наслідок фінансування цільових програм здебільшого централізоване.

Відтак, досвід США у застосуванні програмно-цільового підходу, а саме, в частині розробки та реалізації цільових програм набуває фундаментального значення для застосування в України.

Для розробки системи моніторингу та оцінки показників результативності цільових програм в Україні необхідно розробити і затвердити методику визначення показників результативності цільових програм, яка дозволить перейти до формування системи моніторингу та оцінки, в основі якої лежатимуть єдині критерії оцінювання для кожної окремої програми.

Застосування принципів моделі PART в оцінці програм дозволить оцінювати усі аспекти розробки та реалізації цільових програм шляхом оцінювання показників результативності, визначених для кожної програми. Це дозволить виявити проблеми ефективності реалізації програм та застосувати дані оцінки для врахування при розробці та підвищенні якості реалізації цільових програм.

2. Великобританія

У Великобританії цільові програми також розробляються та реалізуються в контексті програмно-цільового підходу бюджетування. Застосування цього підходу у Великобританії розпочалося у 1988 році, коли держава прийняла Угоду про бюджетні послуги (Public Service Agreements, PSA) і Угоду про якість послуг (Service Delivery Agreements, SDA). «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі країни ґрунтується на таких принципах: визначення цілей бюджетної політики з урахуванням основних пріоритетів державної політики; розробка бюджетної стратегії та визначення обсягу видатків щодо забезпечення державних функцій і видатків; визначення для кожного міністерства цілей та завдань, а також цільових показників обсягу, якості та ефективності надання бюджетних послуг у рамках виконання програм» [33].

Розробка та реалізація цільових програм у Великобританії умовно поділяється на п’ять етапів.

1. Визначення суспільної проблеми та цілей шляхом аналізу статистичних даних, консультації з громадськістю, залучення аналітичних центрів.

2. Розробка програми складається з: визначення очікуваних результатів, цільових показників, строків виконання, джерел фінансування та виконавців.

3. Затвердження та включення до бюджету.

4. Реалізація та моніторинг. Виконання програм здійснюється через галузеві міністерства та агентства. Моніторинг реалізації програми включає регулярну звітність і незалежні аудити. Перед кожним виконавцем (міністерством, агентством) встановлюється мета та завдання, цільові значення показників якості, обсяг бюджетних послуг та очікуваний ефект від їх надання. За результати моніторингу міністерства аналізують показники кінцевих результатів та обґрунтовують їх роль у досягнення цільових показників. Міністерства звітують Уряду про досягнуті результати двічі на рік [13].

5. Оцінка ефективності передбачає оцінку ефективності витрат, аналіз соціально-економічного впливу, ступінь досягнення цілей.

Важливим досвідом Великобританії у підвищенні рівня реалізації програм є запровадження публічно-приватного партнерства (PPP), механізму залучення приватного сектору до фінансування, будівництва та управління об’єктами інфраструктури та надання державних послуг на основі довгострокових контрактів. Запроваджена у 1992 році модель PFI (Private Finance Initiative) передбачала фінансування програм та проєктів та в подальшому управління побудованого об’єкта приватним сектором, а держава в свою чергу сплачувала за послуги протягом контрактного періоду (від 15 до 30 років). Зазначена модель використовувалась для фінансування будівництва об’єктів, як соціальної, так і інженерної інфраструктур. Із запровадженням нової моделі в Великобританії у 2018 році, яка отримала назву PF2, держава почала співпрацювати з приватним сектором також у сфері енергетики та технологій.

Отже, в аспекті розробки та реалізації цільових програм в Україні важливим є досвід Великобританії стосовно державно-приватного партнерства. Застосування цього інструменту сприятиме реалізації інфраструктурних проєктів в рамках визначених програм без значного навантаження на державний бюджет на початковому етапі; зменшенню фінансових, будівельних та експлуатаційних ризиків, що знижуватиме ймовірність затримок та перевищення кошторисів, з боку держави, так як, відповідальність передається приватному сектору; покращенню довгострокого планування через реалізацію контрактів; підвищенню якості управління проєктами через застосування приватним сектором сучасних методів виконання проектів у рамках програм.

3. Канада

У 2000 році у Канаді була впроваджена концепція управління державними витратами. Вона стала поштовхом використання програмно-цільового методу у бюджетному плануванні. Особливістю концепції є високий рівень децентралізації, адже провінції в Канаді мають значну автономію у формуванні власних цільових програм, зокрема у сферах охорони здоров’я, освіти, соціального захисту та інфраструктури.

Відповідно до положень даної концепції здійснення державних видатків, в першу чергу, має бути орієнтовано на надання якісних послуг, досягнення проміжних та кінцевих результатів. Концепція регулює і встановлює високі стандарти якості бюджетних послуг у всіх сферах діяльності.

Процес розробки та реалізації програм в Канаді умовно включає такі етапи:

1. Визначення суспільної проблеми та формування стратегічних та оперативних цілей уряду, що потребують державного втручання.

2. Оцінка доцільності впровадження програми в економічному, соціальному та екологічному аспекті.

3. Підготовка програмного документа, у якому конкретизуються цілі, завдання, методи для досягнення цілей, заходи для їх виконання, визначаються фінансові обсяги як за доходами, так і за витратами по програмі [33].

4. Затвердження програми із подальшим включенням до бюджету на відповідний рік. бюджет затверджується в узагальненому вигляді, а деталізація видатків здійснюється виконавчими структурами – міністерствами, агентствами та відомствами [60].

5. Реалізація заходів програми. Для забезпечення реалізації заходів та досягнення визначених результатів укладаються договори з організаціями, відібраними на конкурсній основі, серед яких можуть бути як державні, так і приватні установи [60].

6. Моніторинг та оцінювання результатів.

Усі федеральні міністерства і відомства в обов’язковому порядку «повинні визначати основні суспільно значущі результати своєї діяльності та чітко формулювати, чого вони прагнуть досягти в інтересах громадян. На основі цього здійснюється планування, оцінка результативності та складання звітів. Відповідно до законодавства Канади органи державної влади зобов’язані забезпечувати об’єктивну оцінку, аналіз результатів реалізації програм, а також ступінь досягнення поставлених цілей» [60].

Тобто, на основі чітко визначених цілей програми та очікуваних результатів від її реалізації, міністерствами визначено показники та індикатори оцінки для кожної окремої програми. Ефективна оцінка забезпечує можливість об'єктивного оцінювання ефективності виконаних заходів.

Інформація про результативність окремих програм виступає важливою складовою процесів підготовки та виконання державного бюджету, створює умови для здійснення дієвого контролю за діяльністю уряду щодо досягнення цілей соціально-економічного розвитку країни, а також сприяє прийняттю обґрунтованих управлінських рішень у цій сфері.

Досвід Канади у оцінці доцільності впровадження програми дає змогу на етапі прийняття рішення щодо її розроблення здійснювати комплексне оцінювання через призму економічного, соціального та екологічного впливу, що забезпечує всебічне врахування потенційних наслідків реалізації. Такий підхід дозволяє визначити рівень ефективності використання бюджетних ресурсів, ступінь відповідності програми стратегічним пріоритетам державної політики, а також оцінити ризики та можливості для сталого розвитку.

Крім того, у канадській практиці велика увага приділяється аналізу вартості та очікуваної вигоди, що сприяє прийняттю обґрунтованих управлінських рішень і підвищенню прозорості процесу планування державних програм.

Також, як і в Великобританії, в Канаді ефективно практикується партнерство держави та приватного сектору у впровадженні заходів програм, що забезпечує пришвидшенню реалізації заходів за рахунок використання коштів різних бюджетів.

4. Франція

Перехід Франції до застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі було започатковано у 2001 році з розробки проєкту Органічного (конституційного) закону про державні фінанси – LOLF (Loi Organique relative aux Lois des Finances), який набув чинності у 2006 році. Прийняття LOLF стало ключовою реформою, що запровадила в законодавстві

Франції поняття «результативність бюджетних видатків» та визначила базові принципи програмно-цільового підходу:

1. Орієнтація на стратегічний розвиток. У рамках реформування бюджетної структури замість традиційного розподілу коштів за міністерствами й відомствами запроваджено поділ бюджету на місії, програми та заходи. Бюджетне планування стало здійснюватися на трирічний період у межах якого чітко формулюються стратегічні цілі та відповідні показники їх досягнення.

2. Прозорість і відкритість бюджетного процесу. Одним із ключових завдань реформи – забезпечення максимальної відкритості у розподілі та використанні бюджетних коштів. Відтак, кожна витрата повинна бути обґрунтована й публічно представлена, що посилює довіру до бюджетної політики.

3. Ефективність діяльності державних службовців. Для підвищення ефективності роботи державним службовцям надано більше повноважень у прийнятті рішень щодо бюджету, а також установлено прямий зв’язок між обсягами бюджетних ресурсів та досягнутими результатами [13].

Реформа призвела до зміни логіки бюджетного процесу. А саме, акцент перенесено з контролю за обсягами видатків на оцінювання результатів діяльності державних органів, що суттєво підвищило якість управління державними фінансам [13].

Виокремлено основні етапи розробки та реалізації програм:

1. Відбір цілей, які необхідно досягти. «Основними критеріями відбору цілей програм є: відповідність пріоритетам державної політики, спрямованість на вдосконалення, рівновага, взаємна координація, зрозумілість, вимірність, чіткість визначення відповідальних осіб та очікуваних результатів» [41].

2. Формування програм відповідно до визначених цілей.

3. Розподіл бюджету для фінансування визначених програм.

Кожного року міністерства Франції подають до Бюджетного управління перелік цілей та показників результативності для програм, за виконання яких вони несуть відповідальність. Після подання відбувається етап узгодження, у

межах якого міністерства разом із Бюджетним управлінням здійснюють детальне обговорення запропонованих цілей та індикаторів. Якщо Бюджетне управління не затверджує запропоновані цілі або показники, ініціюються додаткові консультації за участю представників Міжвідомчого комітету з аудиту програм та Рахункової палати. Щорічний проєкт бюджету, який уряд подає на розгляд парламенту, містить розгорнутий опис цілей кожної програми, показники їх досягнення та аналітичне обґрунтування обсягів фінансування. Важливо підкреслити, що в бюджетному проєкті передбачаються витрати на інформаційне забезпечення реалізації кожної програми, а в окремих місіях такі витрати можуть виокремлюватися в самостійну програму, що сприяє підвищенню прозорості та ефективності управління бюджетними ресурсами. [41].

4. Реалізація, моніторинг та оцінка результативності програм.

Показники результативності програм відображають динаміку досягнення затверджених цілей програм. Методика розрахунку по кожному показнику також наводиться в проєкті бюджету. Такі показники повинні бути: актуальними (корисними) – пов’язаними з метою програми та достатніми для досягнення цих цілей; зрозумілими кожен громадянин повинен мати можливість зрозуміти методику розрахунку показника; надійними заснованими на достовірних даних.

Велика увага держави спрямовувалася на забезпечення підвищення ефективності діяльності державних службовців у здійсненні бюджетної реформи. Відтак, у 2003 році у структурі Інституту державного управління та економічного розвитку (Institut de la gestion publique et du développement économique – IGPDE) було сформовано спеціалізований департамент, покликаний забезпечувати методичний і організаційний супровід реформ у міністерствах. З метою підготовки державних службовців до роботи в умовах програмно-цільового підходу Інститут розробив багаторівневу систему навчання, що включає три послідовні етапи. Ця система охоплює співробітників міністерств і відомств, діяльність яких безпосередньо пов’язана

з упровадженням програмно-цільового методу та спрямована на формування їхньої компетентності у сфері планування, оцінювання результативності й управління бюджетними програмами [5].

Зокрема етапи передбачали навчання представників органів державної влади, а саме, надання загального уявлення про програмно-цільовий метод, розробка цілей, завдань, індикаторів ефективності, складання програм, аналіз витрат і результатів, оцінка результативності програм, аудит ефективності, розробка стратегічних показників, вдосконалення управління за результатами.

Досвід Франції може стати корисним для України в питаннях ефективного планування цілей та розробки завдань, спрямованих на їх досягнення, прозорості використання коштів, яка полягає у детальному обґрунтуванні витрачання коштів, наведення показників досягнення результативності програм у проєктах бюджетів, підвищення ефективності діяльності держслужбовців шляхом організації навчання у зазначених напрямах.

За результатами аналізу підходів зарубіжних країн до розробки та реалізації цільових програм визначено, що використання даного досвіду в Україні дозволить створити ефективну систему планування, забезпечити прозорість розподілу та використання коштів, підвищити результативність виконання програм та ефективність діяльності органів влади.

Отже, за результатами дослідження теоретичного аспекту розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління, основні нормативно-правові документи, які регулюють процес розробки та реалізації цільових програм представлені за такими рівнями: фундаментальний, законодавчий (законодавчо-нормативний); підзаконний (нормативно-правовий); методичний (рекомендаційний); локальний.

На основі аналізу існуючої нормативно-правової бази було визначено шість етапів розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління, а саме: ініціювання розроблення регіональної цільової програми; розроблення проєкту програми; стратегічна екологічна оцінка

проєкту програми; погодження та затвердження регіональної цільової програми; організація виконання заходів і завдань програми та здійснення контролю за їх виконанням; підготовка та оцінка проміжних та щорічних звітів про результати виконання програми.

Також визначено, що досвід США, Великобританії, Канади та Франції демонструє високий рівень ефективності розробки та реалізації цільових програм. Окремі підходи та інструменти можливо використати для України з урахуванням її специфіки.

У досвіді США необхідно адаптувати для України такі підходи: ще на рівні визначення проблеми проводиться детальний аналіз усіх існуючих варіантів вирішення проблеми, на яку спрямована програма; виконувати реальні обгрунтовані розрахунки витрат на виконання завдань програми; запровадити єдині критерії оцінювання для кожної окремої програми; застосовувати принцип моделі PART в оцінці програм; підвищувати фінансову децентралізацію, надаючи громадам більше повноважень для отримання державних коштів.

Важливим є досвід Великобританії у запровадженні державно-приватного партнерства, що сприяє активному залученню приватних коштів для реалізації заходів програм, що дає можливість значно економити державний ресурс. Україні необхідно забезпечити сприятливі умови для державно-приватного партнерства, які дадуть змогу залучати інвестиції, як українські так і міжнародні приватні ресурси.

З досвіду Канади для України необхідно запровадити ще на етапі прийняття рішення щодо розроблення програми, комплексне оцінювання через призму економічного, соціального та екологічного впливу, та аналіз вартості та очікуваної вигоди за результатами реалізації програм.

Досвід Франції допоможе підвищити результативність цільових програм шляхом залучення до участі усіх стейкхолдерів (експертів, науковців, фахівців) до процесу розробки та реалізації цільових програм та створити єдиний контролюючий (по прикладу Міжвідомчого комітету з аудиту програм).

РОЗДІЛ 3
ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Аудит реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління в Україні

Аудит розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління в Україні є важливим аспектом в частині аналізу підсумків реалізації та формування рекомендацій щодо вдосконалення розробки цільових програм.

Аудит проводиться з метою вивчення та виміру фактичних результатів реалізації програм, які завершені або знаходяться на стадії реалізації з метою їх удосконалення. Отже, результати аудиту дають інформацію, яка може використовуватися для прийняття більш якісних управлінських рішень.

Чинне законодавство визначає об’єктом аудиту насамперед бюджетні кошти, спрямовані на реалізацію цільових програм. Згідно з Порядком проведення державного фінансового аудиту, перевірці підлягають кошти державного й місцевих бюджетів, фінансова та бюджетна звітність, нормативні акти й документи, що регулюють надходження та використання ресурсів та порядок розроблення, затвердження та виконання програм.

Державна аудиторська служба здійснюється контроль за державними цільовими програмами, а її міжрегіональні органи – за регіональними та місцевими цільовими програмами. Аудит охоплює перевірку дотримання законодавства, ефективності планування та використання коштів, досягнення цілей програми, організаційного й нормативного забезпечення, достовірності звітності, стану внутрішнього контролю, а також розробку рекомендацій щодо усунення виявлених порушень та недоліків.

Загалом за результатами діяльності Держаудитслужби в період з 2021 по 2025 рр. проведено 150 державних фінансових аудитів державних, регіональних та місцевих цільових програм. У 2021 р. проведено 32 аудити, у 2022 р. – 20, у 2023 р. – 36, у 2024 р. – 44, у 2025 р. (станом на 01.10.2025) – 18 (Рис. 3.1).

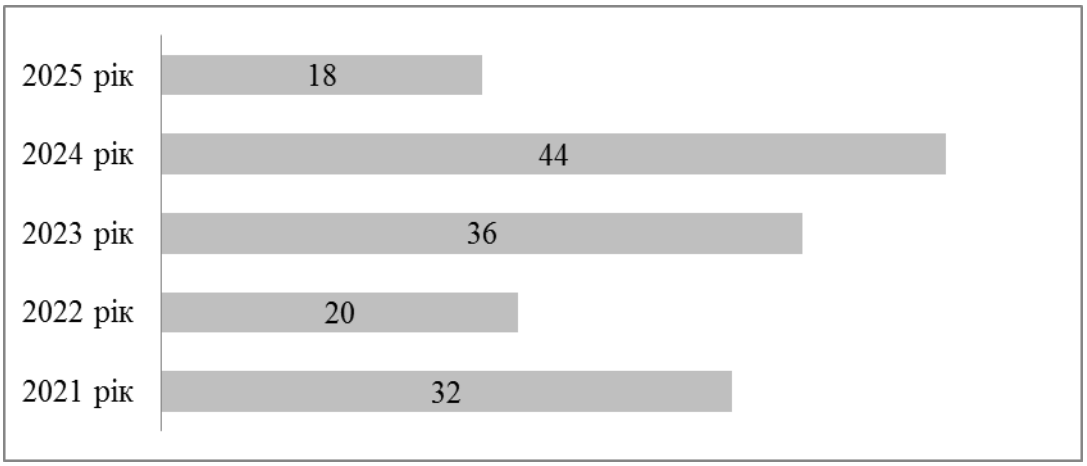


Рис. 3.1. Кількість проведених державних фінансових аудитів виконання бюджетних програм

Під час проведення аудитів у 2021-2025 рр. зібрано 3055 матеріалів, відомостей і даних, що вказує на значну аналітичну роботу, здійснену аудиторами для виявлення системних проблем у плануванні та реалізації цільових програм. Найбільша частка відомостей під час проведення аудитів цільових програм зібрана у 2025 р. – 1116 одиниць, що свідчить про зміну пріоритетних напрямів аудиторських процедур та поглиблення аналітичної складової контролю за розробкою та реалізацією цільових програм. Значне збільшення кількості зібраних інформаційних матеріалів свідчить про ретельність перевірок і наявність значного аналітичного потенціалу у сфері державного фінансового аудиту.

Зокрема, у 2025 р. основна увага аудиторів зосереджується на контролі за реалізацією цільових програм в частині раціонального використання коштів спрямованих на забезпечення оборони, перевірки ефективності витрачання фінансового ресурсу на відбудову, реалізації окремих проєктів з відновлення інфраструктури [64]. Отже, приділяється більша увага регіонам і програмам із

підвищеним рівнем фінансових ризиків. Це зумовлює необхідність широкого збору доказової бази для підтвердження виявлених фактів чи неефективних управлінських рішень. Також варто врахувати, що застосування цифрових систем обліку та відкритих державних реєстрів (Є-Data, Prozorro, Spending.gov.ua) підвищує ефективність збору даних безпосередньо з інформаційних ресурсів, що також впливає на статистичний обсяг отриманої інформації.

Окрім того, під час проведення аудитів у 2021-2025 рр. було ініційовано 74 ревізії, які мали на меті перевірку фактів порушень, виявлених під час аудиторських досліджень. Найбільшу кількість ревізій проведено у 2022 та 2023 рр. (26 і 19 відповідно), що свідчить про ретельний характер контролю та підтверджує, що Держаудитслужба не лише фіксує недоліки, але й забезпечує реальне реагування на порушення у рамках реалізації цільових програм.

У процеси аудитів за 5 років було залучено лише 336 територіальних громад, зокрема, найбільше громад залучено у 2021 р. – 164 громади, у 2022 р. – 19 громад, у 2023 р. – 86 громад, у 2024 р. – 65 громад, за 9 місяців 2025 р. залучено лише 2 громади [65]. Активна участь територіальних громад у процес аудитів у 2021 р. демонструє зростання рівня залученості територіальних громад до реалізації заходів цільових програм шляхом визначення органів місцевого самоврядування головними розпорядниками коштів, які спрямовувалися на фінансування потреб громади.

У той же час, зменшення кількості залучених громад у наступних роках демонструє низький рівень залученості громад до реалізації цільових програм, адже зменшено кількість громад, які визначені відповідальнми виконавцями заходів програми, зменшення обсягу бюджетних коштів, які спрямовуються до громад для реалізації заходів програми, що в свою чергу, показує неефективну взаємодію та координацію між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Аудит розробки та реалізації цільових програм охоплює бюджетні кошти (державний та місцеві бюджети) та допомагає виявити факти неефективних

управлінських дій та рішень у плануванні, реалізації, координації, моніторингу та оцінці ефективності цільових програм (Додаток А). Динаміка обсягу коштів охоплених аудитами у 2021-2025 роках наведено на Рис. 3.2.

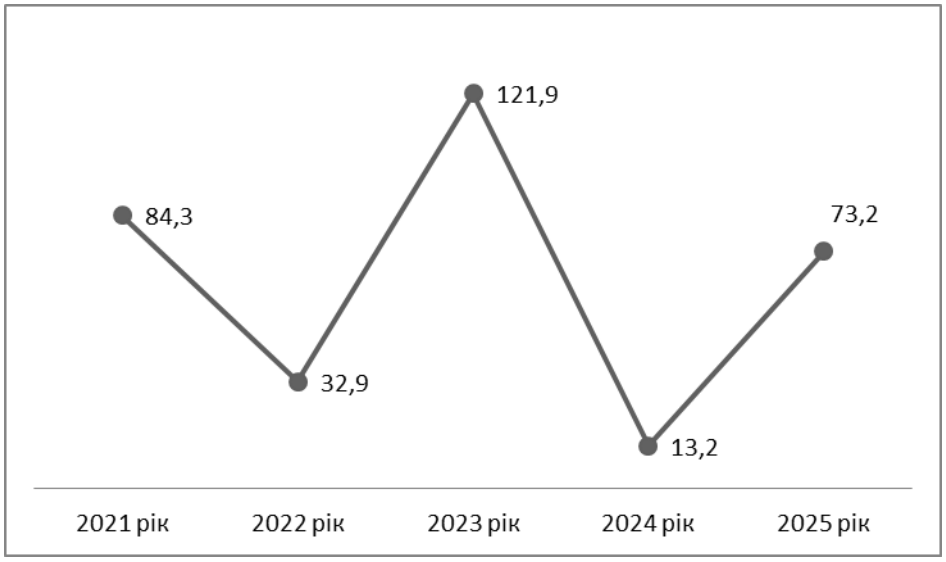


Рисунок 3.2 Динаміка обсягу коштів охоплених аудитами у 2021-2025 роках, млрд грн

Отже, визначено, що Держаудитслужба здійснює, насамперед, контроль фінансового ресурсу, спрямованого на реалізацію цільових програм. Загалом аудит виокремлює декілька важливих аспектів, які впливають на розробку та реалізацію цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Управлінський аспект спрямовується на оцінку ефективності прийняття управлінських рішень на кожному етапі розробки та реалізації цільових програм. Зокрема, аналізуються процеси планування та організації виконання програм.

Відтак, упродовж 2021 р. у рамках реалізації державних, регіональних та місцевих цільових програм аудитом охоплено 84,3 млрд грн. Найбільші порушення за результатами неефективних управлінських дій або ризикових операцій виявлено в частині непродуктивних/зайвих витрат в обсязі 8,8 млрд грн. При цьому, упущені вигоди/неотримані доходи склали 6,2 млрд грн.

У 2022 р. обсяг коштів охоплених аудитами мав тимчасовий спад порівняно з 2021 роком до 32,9 млрд грн державного та місцевих бюджетів.

Зниження обсягу спричинене зміною напрямів фінансування у рамках цільових програм. Зокрема, фокус аудиту зосереджується на розробці та реалізації цільових програм через які проходить фінансування на заходи спрямовані на відсіч збройної агресії проти України, забезпечення національної безпеки, заходів територіальної оборони, відновлення місцевої інфраструктури зруйнованої внаслідок воєнних дій.

Найбільшими порушеннями за результатами неефективних управлінських рішень або ризикових операцій виявлено в частині упущених вигод/неотриманих доходів в обсязі 6,6 млрд грн, непродуктивні/зайві витрати склали 342,2 млн грн.

Збільшення обсягу коштів охоплених аудитами у 2023 р. пов’язане зі збільшенням обсягу бюджетних асигнувань, спрямованих на програми відновлення інфраструктури, гуманітарні та соціальні проєкти, що у свою чергу, сприяло посиленню необхідності забезпечення прозорого та цільового використання бюджетних ресурсів, спрямованих на відновлення територій, оборону, соціальну підтримку населення та реалізацію критично важливих програм. Всього аудитами охоплено 121,9 млрд грн державного та місцевих бюджетів.

Найбільшими порушеннями за результатами неефективних управлінських дій або ризикових операцій виявлено в частині непродуктивних/зайвих витрат в обсязі 13,1 млрд грн. При цьому, упущені вигоди/неотримані доходи склали 1,8 млрд грн.

У 2024 р. аудитами охоплено 13,2 млрд грн коштів місцевих бюджетів. Зміщення акценту державного фінансового контролю на кошти місцевих бюджетів пояснюється підвищенням рівня залученості громад до реалізації цільових програм. Найбільшими порушеннями за результатами неефективних управлінських рішень або ризикових операцій органів місцевого самоврядування виявлено в частині непродуктивних/зайвих витрат в обсязі 3,6 млрд грн. При цьому, упущені вигоди/неотримані доходи склали 119,5 млн грн.

У 2025 р. аудитами охоплено 73,2 млрд грн коштів державного та місцевих бюджетів. Найбільшими порушеннями за результатами неефективних управлінських дій або ризикових операцій виявлено в частині непродуктивних/зайвих витрат в обсязі 14,3 млрд грн. При цьому, упущені вигоди/неотримані доходи склали 1,5 млн грн.

Отже, управлінський аспект охоплює планування та організацію розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління. Зайві витрати бюджетних коштів та упущені доходи є результатом неефективного планування у рамках фінансування цільових програм. Це зумовлює невідповідность запланованих заходів визначеним проблемам та реальним потребам громад, що у свою чергу приводять до формування неточних цілей та завдань програми та у подальшому до низького рівня досягнення цих цілей.

Організаційна складова реалізації цільових програм показує низький рівень взаємодії та координації між різними рівнями влади, що ускладнює узгодження дій між центральними, обласними та місцевими органами влади в процесі планування, фінансування та контролю виконання програм. Відсутність ефективних механізмів комунікації та координації призводить до дублювання функцій, розпорошення ресурсів і неузгодженості пріоритетів розвитку між різними рівнями управління.

В свою чергу неефективні управлінські дії та рішення призвели до порушення законодавства у реалізації цільових програм. Зокрема, обсяг незаконних витрат через порушення законодавства складали: у 2021 р. – 423,6 млн грн, у 2022 р. – 42,3 млн грн, у 2023 р. – 7,1 млн грн, у 2024 р. – 32,0 млн грн, у 2025 р. – 119,4 млн грн. Великий обсяг виявлених незаконних витрат у 2021 та 2025 рр., насамперед, пов’язано з загальним обсягом коштів, які були охопленими аудитами (2021 – рік 84,3 млрд грн, 2025 рік – 73,2 млрд грн).

Загалом, у 2021 р. виявлено порушень на суму 15,0 млрд грн за результатами яких 7 аудиторських звітів передано до правоохоронних органів,

розпочато 4 досудових рослідувань, вручено 1 повідомлення про підозру у вчинені кримінального правопорушення, матеріали 9 звітів долучено до кримінальних проваджень.

Упродовж 2022 р. виявлено порушень на суму 7,0 млрд грн за результатами яких 6 аудиторських звітів передано до правоохоронних органів, вручено 1 повідомлення про підозру у вчинені кримінального правопорушення, матеріали 1 звіту долучено до кримінальних проваджень.

У 2023 р. виявлено порушень на суму 14,8 млрд грн за результатами яких 26 аудиторських звітів передано до правоохоронних органів, розпочато 3 досудових розслідувань, матеріали 5 звітів долучено до кримінальних проваджень.

Упродовж 2024 р. виявлено порушень на суму 3,7 млрд грн за результатами яких 21 аудиторських звітів передано до правоохоронних органів, розпочато 4 досудових розслідувань, матеріали 8 звітів долучено до кримінальних проваджень.

У 2025 р. виявлено порушень на суму 3,7 млрд грн за результатами яких 9 аудиторських звітів передано до правоохоронних органів, розпочато 2 досудових розслідувань, матеріали 6 звітів долучено до кримінальних проваджень.

Позитивною тенденцією є значний обсяг запобігання втрат фінансового ресурсу, які становили 26,6 млн грн, у тому числі, кошти, які можуть призвести (свідчити) про упущені вигоди/неотримані доходи або непродуктивні/зайві витрати внаслідок неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій виявлено – 24,8 млн грн, кошти, які можуть призвести до втрат внаслідок порушень законодавства – 1,8 млн грн. Це свідчить, що у процесі аудитів було забезпечено запобігання неефективного використання державних та місцевих фінансових ресурсів. Відтак, Держаудитслужба орієнтується на превентивний (попереджувальний) характер діяльності, а не лише на контроль та фіксацію вже допущених порушень за результатами реалізації програм.

При виявлених порушеннях використання бюджетних коштів в обсязі 57,0 млрд грн (31,8 млрд грн державних коштів, 25,1 млрд грн місцевих бюджетів), обсяг відшкодованих втрат фінансових ресурсів є порівняно низьким та складає 1,6 млрд грн, у тому числі, 160,2 млн грн. за рахунок державного бюджету та 1,4 млрд грн за рахунок місцевих бюджетів. Таким чином, фактичне відшкодування становить лише 2,8 % від загальної суми виявлених порушень.

Це може пояснюватися тим, що метою аудиту першочергово є виявлення порушень неефективного використання ресурсів і надання рекомендацій щодо їх усунення. Тому за результатами аудиту не завжди порушується питання про відшкодування збитків, а лише фіксуються факти ризикових управлінських рішень при виконанні заходів програм. Держаудитслужба не має повноважень самостійно стягувати кошти, реалізація її рекомендацій залежить від керівників об’єктів аудиту та відповідних розпорядників бюджетних коштів. Часто усунення порушень відбувається лише частково або із запізненням. У випадках, коли матеріали аудитів передаються до правоохоронних органів або до суду, процес відшкодування може розтягуватися на кілька рр., тому не завжди відображається у поточному звітному періоді.

Рекомендаційний характер діяльності Держаудитслужби у період 2021-2025 рр. охоплював надання пропозицій для підвищення ефективності реалізації програм. А саме 486 пропозицій надано на забезпечення досягнення додаткового результату в частині економічного та соціального ефекту та 348 пропозицій на покращення нормативно-методологічної бази. Кількість виконаних пропозицій за якими було досягнуто додаткового результату в частині економічного та соціального ефекту становило – 287, спрямованих на покращення нормативно-методологічної бази – 127 [65].

Загалом, аудитами виконання бюджетних програм у період 2021-2025 рр. охоплено фінансові ресурси в обсязі 325,5 млрд грн, у тому числі, 243,5 млрд грн кошти державного бюджету, 82,0 млрд грн місцевих бюджетів у рамках реалізації бюджетних програм. Значно більший обсяг коштів

державного бюджету, охоплених аудитами, свідчить про важливу роль фінансових ресурсів держави у реалізації програм.

Із загального обсягу коштів, охоплених аудитами, виявлено неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що призвели до упущених вигод/неотриманих доходів або непродуктивних/зайвих витрат за результатами аудиту виконання бюджетних програм на 56,3 млрд грн, у тому числі, 31,3 млрд грн державного бюджету та 25,0 млрд грн місцевих бюджетів, що в певній мірі може свідчити про системні проблеми плануванні, реалізації та контролі за виконанням програм і використанні публічних ресурсів.

Найбільшу частку становлять непродуктивні (зайві) витрати – 23,5 млрд грн державного бюджету та 18,5 млрд грн місцевих бюджетів. Це може пояснюватися тим, що у багатьох випадках кошти були витрачені без досягнення запланованих результатів, що свідчить про недоліки в системі програмно-цільового планування та недостатній рівень внутрішнього контролю з боку головних розпорядників.

Втрати фінансових ресурсів через порушення законодавства становили 624,4 млн грн, з них, 527,1 млн. грн державні кошти, 97,3 млн грн кошти місцевих бюджетів. Найбільшу частку становили незаконні витрати – 589,7 млн грн, 94,4 % від загального обсягу втрат, заподіяних через порушення законодавства. Водночас, втрати через нецільове використання коштів становили 4,5 %. Причини виявлення таких порушень можуть бути пов’язані з порушенням процедур закупівель та завищенням вартості предмета закупівлі, неузгодженістю між програмно-цільовим плануванням і фактичними витратами.

Ефективність проведених аудитів бюджетних програм у період 2021-2025 рр. можна виміряти за результатами вжитих заходів Держаудитслужбою. Загалом направлено 202 аудиторських звіти та відповідних інформаційних матеріалів для прийняття управлінських рішень, прийнято 288 управлінські рішення за результатами, ініційовано прийняття 12 законодавчих і нормативно-правових актів (в тому числі регуляторних),

прийнято 26 законодавчих і нормативно-правових актів (в тому числі регуляторних), 69 аудиторських звітів передано до правоохоронних органів, розпочато 13 досудових розслідувань за переданими до правоохоронних органів матеріалами, 29 долучених аудиторських звітів та матеріалів аудитів до кримінальних проваджень [65].

Відтак, аудит цільових програм у системі регіонального публічного управління в Україні відображає проблеми в різних аспектах розробки та реалізації.

Планування цільових програм.

1. На етапі розробки цільових програм відсутній аналіз реальних фінансових розрахунків та обгрунтування на виконання заходів, що призводить до неефективного розподілу коштів, перевищення видатків та нецільового використання коштів.

2. Відсутність ефективної пріоритезації заходів програми та чітко визначених джерел фінансування, що призводить до неузгодженості між обсягами запланованих і фактичних видатків у рамках програми.

3. Не достатня увага приділяється питанню ефективності визначення проблем, постановці цілей, формуванню завдань і показників результативності реалізації цільової програми.

Управління розробкою та реалізацією цільових програм.

1. Неефективна координація та неузгодженість дій між центральними та місцевими органами влади у визначенні пріоритетів фінансування, що призводить до дублювання заходів цільових програм різних рівнів.

2. Нечіткий розподіл обов’язків між виконавцями, відсутність персональної відповідальності за виконання кожного окремого заходу програми, досягнення запланованих результатів, що призводить до зниження результативності програм та порушень законодавства у рамках реалізації програми.

3. Недостатня взаємодія у розробці та реалізації цільових програм між замовниками та виконавцями програм спричинила значну кількість порушень

процедур державних закупівель, термінів виконання робіт та значного завищення вартості послуг, що пов’язано із недосконалістю механізмів відбору підрядників та контролем за ними на кожному етапі реалізації.

4. Відсутність ефективного внутрішнього контролю за розробкою та реалізацією цільових програм в органах влади. У більшості випадків не забезпечено попередній контроль проведення тендерних процедур, укладання договорів, підтвердження витрат, а також не здійснюється належний систематичний моніторинг виконання фінансових зобов’язань підрядних організацій. Це призводить до відсутності оперативного реагування на зміну потреб, несвоєчасне коригування планів, затримки з освоєнням коштів і реалізацією заходів.

Зазначені проблеми вказують на недосконаліть системи моніторингу та внутрішнього контролю, які мали б забезпечувати своєчасне виявлення ризиків і запобігати їх негативним наслідкам.

Оцінка ефективності реалізації цільових програм.

1. Відсутність ефективної методології оцінювання результативності програм. На нормативному рівні не визначено єдиних критеріїв та показників для оцінки ефективності розроблення, реалізації та моніторингу в частині результативності цільових програм. Як наслідок, відсутні чіткі показники для аналізу результатів, що знижує аналітичну глибину аудиту і зводить його до перевірки ефективності освоєння коштів.

2. Відсутність єдиної інформаційно-аналітичної системи контролю за реалізацією цільових програм, зокрема, публічно оприлюдненого систематизованого реєстру усіх перевірених цільових програм з деталізацією за регіонами, назвами програм і кількістю перевірок та системи відстеження руху коштів для оцінку ефективності їх використання.

Отже, виявлені за результатами дослідження аудиту цільових програм недоліки зумовлені комплексом проблем у плануванні, управлінні та оцінці ефективності розробки та реалізації цільових програм.

3.2. Напрями вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

Вдосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління є ключовою передумовою підвищення результативності державної політики та забезпечення збалансованого розвитку територій. Оптимізація цих процесів сприяє більш чіткому визначенню пріоритетів, раціональному використанню бюджетних ресурсів та досягненню запланованих соціально-економічних результатів.

Розглянемо основні напрямки удосконалення на рис. 3.3.

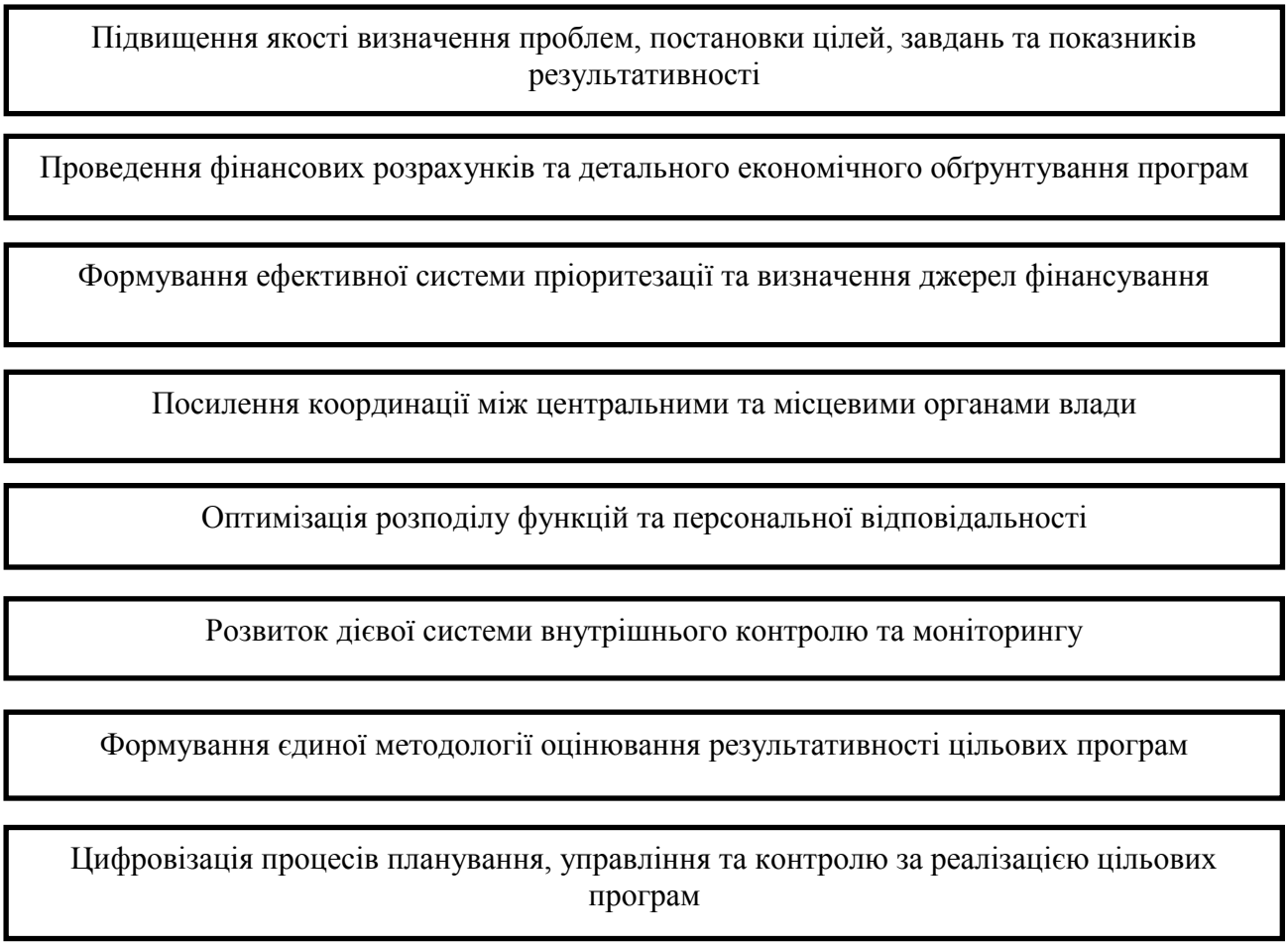


Рисунок 3.3 Напрями удосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління

1. Підвищення якості визначення проблем, постановки цілей, завдань та показників результативності.

Підвищення якості визначення проблематики, формулювання цілей, завдань і показників результативності є однією з найважливіших передумов ефективного планування цільових програм у системі регіонального публічного управління. Для достатньої обґрунтованості проблем необхідно застосовувати сучасні методи аналітичного опрацювання проблематики, зокрема побудову «дерева проблем», аналіз стейкхолдерів, SWOT-аналіз, визначення реальних потреб територіальних громад та аналіз соціально-економічних тенденцій. Використання таких підходів дає змогу систематизувати інформацію, виокремити ключові причини проблем та сформувати вичерпне розуміння контексту, у межах якого функціонуватиме програма.

Наступним важливим етапом є формування системи цілей і завдань. Цілі мають бути не лише узгодженими зі стратегічними документами на державному, регіональному та місцевому рівнях, але й відповідати сформульованим проблемам та потребам цільових груп.

Використання концепції SMART дає можливість сформулювати цілі так, щоб вони були конкретними, вимірюваними, досяжними, актуальними та обмеженими у часі. Завдання програми повинні деталізувати цілі, трансформуючи їх у конкретні управлінські дії та проєкти, спрямовані на досягнення очікуваних результатів. Важливо забезпечити логічну послідовність між завданнями та заходами, що сприятиме системності, узгодженості та прозорості управлінського процесу.

Формування системи показників результативності є важливою складовою, оскільки саме показники визначають можливість об'єктивної оцінки виконання програми. Відсутність якісних, чітко визначених та вимірюваних показників призводить до неможливості здійснення реального моніторингу. Система показників повинна охоплювати як продуктні, так і результативні та впливові індикатори, що дає змогу оцінити не лише обсяги виконаних робіт, але й зміни соціально-економічного становища, яких вдалося досягти завдяки реалізації програми. Методологічну основу формування показників можуть становити порівняння, аналіз кращих практик, міжнародні стандарти

оцінювання політик, а також використання цифрових інструментів для збору й верифікації даних.

Загалом підвищення якості формування проблемного поля, цілей, завдань та системи показників результативності є основою побудови ефективних цільових програм. Від цього залежить не лише точність визначення управлінських пріоритетів, але й здатність органів влади забезпечити належне планування, реалізацію та оцінювання результатів програмної діяльності. Висока якість цих елементів сприяє підвищенню прозорості, обґрунтованості та відповідальності у процесі публічного управління, що в кінцевому підсумку забезпечує більш ефективне використання бюджетних ресурсів та досягнення стійкого розвитку регіонів.

2. Проведення фінансових розрахунків та детального економічного обґрунтування програм.

Для підвищення обґрунтованості програм необхідним є застосування сучасних методів фінансово-економічного аналізу. До базових інструментів належить визначення економічної доцільності заходів на основі методу «витрати–вигоди», аналізу бюджетного впливу, розрахунку повної вартості життєвого циклу проектів, а також моделювання альтернативних сценаріїв фінансування. Такий підхід дозволяє оцінити не лише прямі витрати, але й непрямі економічні ефекти, зокрема вплив на зайнятість, податкові надходження, розвиток інфраструктури, рівень соціального забезпечення та якість послуг для населення.

Важливою складовою економічного обґрунтування є визначення реальної потреби у фінансових ресурсах на кожному етапі реалізації програми. Це передбачає поетапний кошторис заходів, деталізований за напрямами витрат, що унеможливлює необґрунтоване завищення вартості робіт, послуг чи матеріальних ресурсів. Формування фінансового плану має базуватися на стандартизованих підходах, включаючи методичні рекомендації Міністерства фінансів та міжнародні стандарти оцінювання публічних інвестицій. У цьому контексті важливим є також використання індексації вартості проєктів з

урахуванням інфляційних прогнозів, коливань ринку та зміни вартості послуг та матеріалів.

Фінансове обґрунтування повинно супроводжуватися розрахунками очікуваної ефективності, які базуються на показниках результативності програми. Оцінювання економічної ефективності забезпечує можливість порівняння альтернативних рішень, вибір оптимального варіанту досягнення поставлених цілей та підвищення економії бюджетних ресурсів. Крім того, обґрунтовані фінансові розрахунки створюють передумови для формування якісної системи моніторингу та контролю, що зменшує ймовірність виникнення порушень законодавства і забезпечує прозорість використання бюджетних коштів.

Таким чином, проведення фінансових розрахунків та детального економічного обґрунтування програм становить фундаментальну складову удосконалення програмно-цільового методу в регіональному публічному управлінні. Від системності, точності та наукової обґрунтованості фінансово-економічного аналізу залежить ефективність реалізації програм, їх відповідність потребам територій, здатність забезпечувати соціально-економічний розвиток регіонів та раціональне використання бюджетних ресурсів.

3. Формування ефективної системи пріоритезації заходів та визначення джерел фінансування.

Формування результативної системи пріоритезації та визначення джерел фінансування програмних заходів посідає центральне місце у процесі розробки й реалізації регіональних цільових програм. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів та постійного зростання потреб регіонального розвитку посилюється необхідність у впровадженні механізмів, які забезпечують обґрунтований вибір найважливіших заходів і раціональний розподіл фінансових ресурсів між ними.

Пріоритезація програмних заходів повинна ґрунтуватися на системі методологічно виважених підходів, що враховують стратегічні орієнтири державної та регіональної політики, економічну доцільність проєктів, їх

соціальну значущість, можливі ризики реалізації та відповідність ресурсним можливостям території.

Одним із ключових завдань цього процесу є забезпечення інтеграції програмних цілей із пріоритетами регіону, визначеними у стратегіях розвитку, планах реалізації стратегій та програмах соціального та економічного розвитку територій. Таке узгодження дає змогу уникнути дублювання функцій, зменшити ризики фрагментації ресурсів і забезпечити концентрацію фінансування на напрямах, що дійсно здатні забезпечити довгостроковий соціально-економічний ефект.

Крім того, особливе значення у процесі пріоритезації має оцінка економічної ефективності заходів, що передбачає аналіз співвідношення очікуваних вигід та витрат, можливостей впливу на економічне зростання, розвиток інфраструктури, рівень зайнятості населення та загальну конкурентоспроможність регіону.

Важливу роль відіграє також оцінка ризиків, адже високий рівень фінансових, організаційних чи політичних ризиків може суттєво вплинути на кінцеві результати реалізації програм. Застосування ризик-орієнтованого підходу дозволяє завчасно врахувати потенційні загрози та спрямувати ресурси на ті заходи, які мають не лише стратегічне значення, але й реалістичні шанси на успішну реалізацію.

Пошук джерел фінансування у сучасних умовах повинен починатися на етапі планування заходів цільових програм та має бути спрямований на розширення переліку джерел фінансових ресурсів. До таких джерел можуть належати державний та місцеві бюджети, грантові програми міжнародних організацій, кошти міжнародних фінансових інституцій, ресурси приватного сектору у межах державно-приватного партнерства.

Загалом формування ефективної системи пріоритезації та вибору джерел фінансування є ключовим інструментом підвищення результативності регіональних цільових програм. Воно забезпечує концентрацію ресурсів на

найбільш значущих заходах, підвищує прозорість і обґрунтованість управлінських рішень, зменшує ймовірність нераціональних витрат.

4. Посилення координації між центральними та місцевими органами влади.

В умовах децентралізації та зростання ролі місцевого самоврядування саме якісна взаємодія між різними рівнями публічної влади визначає здатність держави забезпечувати збалансований соціально-економічний розвиток територій, уникати дублювання програмних заходів та досягати стратегічно важливих цілей державної політики.

Одним із ключових напрямів удосконалення координації є створення єдиної вертикалі програмно-цільового планування, що передбачає використання уніфікованих стандартів формування програм, єдиних вимог до визначення цілей, завдань та показників результативності, а також узгодженість програм з державними та регіональними стратегічними документами.

Важливим аспектом є налагодження постійного комунікаційного механізму між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Для цього доцільним є створення міжвідомчих координаційних платформ, робочих груп або рад з питань розробки та реалізації цільових програм, які забезпечуватимуть регулярний обмін актуальною інформацією, спільне планування програмних заходів і узгодження фінансових потреб. Формування таких структур дозволить оперативно реагувати на зміни соціально-економічних умов, підвищити якість управлінських рішень та забезпечити узгодженість дій різних рівнів влади.

Важливу роль у посиленні координації відіграє і підвищення управлінської спроможності місцевих органів влади. Проведення навчання, підвищення кваліфікації посадових осіб, залучених до процесів програмно-цільового планування, сприятиме кращому розумінню методик формування програм, систем моніторингу та оцінювання, а також процедур взаємодії з центральними органами виконавчої влади. Це створює підґрунтя для

ефективної реалізації спільних управлінських рішень і зміцнення інституційної спроможності регіонального рівня.

Отже, посилення координації між центральними та місцевими органами влади є критично важливим чинником удосконалення процесів розробки та реалізації цільових програм.

5. Оптимізація розподілу функцій та персональної відповідальності.

Ефективність системи розробки та реалізації цільових програм значною мірою залежить від чіткості розподілу функцій між учасниками програмного циклу та належного визначення персональної відповідальності за кожен етап цього процесу.

Насамперед необхідним є чітке визначення відповідальних суб'єктів за ініціювання, підготовку, погодження, затвердження та реалізацію програмних документів. Формування таких відповідальних структур повинно ґрунтуватися на принципах функціональної спеціалізації та виключення дублювання управлінських повноважень. Важливим є розмежування стратегічних, координаційних і виконавчих функцій: центральні органи виконавчої влади мають забезпечувати нормативно-правові засади та методологічне керівництво, тоді як регіональні органи – здійснювати безпосередню реалізацію програм відповідно до місцевих потреб і ресурсних можливостей.

Оптимізації також потребує внутрішня структура відповідальних виконавців на регіональному рівні. Доцільним є створення спеціалізованих міжвідомчих робочих груп або програмних офісів, які б виконували функції планування, координації, аналітичного супроводу та моніторингу. Їх діяльність повинна базуватися на чітко регламентованих процедурах та стандартах управління, що забезпечує прозорість процесів та підвищує відповідальність посадових осіб.

Окреме значення має встановлення механізмів персональної відповідальності за виконання завдань та досягнення запланованих результатів. З цією метою необхідно запроваджувати систему показників ефективності для керівників структурних підрозділів, визначених виконавцями програм. Такі

показники мають бути вимірюваними, узгодженими з цілями програм, а також включати як кількісні, так і якісні критерії. Крім того, важливим є впровадження інструментів внутрішнього та зовнішнього контролю, що передбачають регулярну звітність, аудит виконання та оцінювання результативності управлінських рішень.

Таким чином, оптимізація розподілу функцій та персональної відповідальності у процесі розробки та реалізації цільових програм є ключовим елементом модернізації регіонального публічного управління. Вона дозволяє підвищити чіткість управлінських процедур, забезпечити узгодженість дій між інституціями, мінімізувати ризики неефективності та посилити орієнтацію програм на кінцеві результати й суспільну користь.

6. Розвиток дієвої системи внутрішнього контролю та моніторингу.

Формування ефективної системи внутрішнього контролю та моніторингу є однією з ключових передумов результативної реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

Розвиток дієвого внутрішнього контролю передбачає, насамперед, запровадження чітко регламентованих процедур перевірки відповідності діяльності виконавців встановленим нормативним вимогам, плановим показникам і фінансовим лімітам. Внутрішній контроль має здійснюватися на всіх стадіях програмного циклу, від підготовки проєкту програми до оцінки досягнутих результатів. Це вимагає структуризації контрольних функцій, визначення відповідальних осіб, встановлення обов’язковості періодичних внутрішніх аудиторських перевірок і формування системи документального підтвердження виконаних заходів.

Важливим елементом розвитку внутрішнього контролю є впровадження ризик-орієнтованого підходу. Це означає, що контрольні процедури повинні зосереджуватися на тих аспектах програм, які характеризуються найвищою ймовірністю відхилень, порушень або неефективного використання коштів. Визначення таких ризикових зон дозволяє оптимізувати ресурси контролю, підвищити точність оцінювання та своєчасно реагувати на потенційні загрози.

Моніторинг реалізації програм, у свою чергу, має забезпечувати систематичне збирання, аналіз і узагальнення інформації про поточний стан досягнення цілей і виконання показників результативності. Його функціонування повинно ґрунтуватися на використанні уніфікованих індикаторів, що дозволяють порівнювати динаміку виконання програм у часовому вимірі та між різними регіонами. Важливо також забезпечити інтеграцію моніторингових процесів із загальнодержавною інформаційно-аналітичною інфраструктурою, що сприятиме підвищенню доступності та достовірності даних.

Необхідною умовою дієвості системи моніторингу є створення відповідних інформаційних механізмів, які забезпечують автоматизацію збору та обробки даних. Впровадження цифрових платформ дозволяє здійснювати оперативний контроль за ходом виконання програмних заходів, формувати аналітичні звіти та визначати ключові проблеми, що потребують управлінського реагування. Крім того, такі системи забезпечують прозорість та підзвітність діяльності виконавців для громадськості та органів контролю.

Таким чином, розвиток дієвої системи внутрішнього контролю та моніторингу є стратегічним напрямом удосконалення механізмів реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління. Він сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних ресурсів, забезпечує прозорість управлінських процесів, формує довіру громадськості та створює умови для своєчасного прийняття обґрунтованих управлінських рішень. У сукупності ці заходи формують основу для побудови результативної та орієнтованої на потреби суспільства системи управління регіональним розвитком.

Також, розвиток дієвої системи внутрішнього контролю та моніторингу сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності органів влади, зокрема, пропонується запровадження квартальної публічної звітності, опублікування на сайтах органів влади інформації про стан виконання програм, пояснень щодо відхилень показників результативності, інформації про проведені тендери.

7. Формування єдиної методології оцінювання результативності цільових програм.

Для формування ефективної методології оцінювання результативності цільових програм пропонується розробити на національному рівні стандартизовану методологію оцінювання, яка включатиме в себе єдину систему критеріїв оцінки та охоплюватиме економічну ефективність, соціальну результативність, бюджетну складову, інституційну спроможність вплив на регіональний розвиток. Також необхідно визначити обов'язковий перелік показників (кількісних і якісних) для кожного окремого напряму програми залежно від галузі.

Також, ефективним буде застосування багаторівневої системи оцінювання, що включатиме в себе початкову оцінку (оцінка актуальності проблеми, співвідношення витрат і вигод, реалістичності цілей), проміжна оцінка (аналіз прогресу, ризиків, потреби коригування), заключна оцінка (визначення досягнутих результатів, ефективності використання коштів, економічного та соціального ефекту для громади).

8. Цифровізація процесів планування, управління та контролю за реалізацією цільових програм.

Удосконалення процесу визначення проблем, постановки цілей та показників результативності неможливе без належного аналітичного забезпечення. Для цього необхідно інституційно посилити функції аналітичних підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечити доступ до актуальних статистичних даних, запровадити регулярні дослідження соціально-економічного стану територій та використання автоматизованих систем збору інформації. Створення єдиного інформаційно-аналітичного простору дозволить підвищити якість підготовки програмних документів, зменшити ризики суб'єктивності та покращити обґрунтування управлінських рішень.

Окремої уваги потребує цифровізація процесів координації. Створення єдиної інформаційної системи планування, моніторингу та оцінювання

цільових програм сприятиме підвищенню прозорості, точності даних та оперативності комунікації. Така система повинна включати електронний реєстр цільових програм, фінансові плани, звітність про виконання та індикатори результативності, що дозволить центральним і місцевим органам влади узгоджувати свої дії на основі актуальної інформації, а також сприятиме посиленню контролю за використанням бюджетних коштів.

Відтак, пропонується сформувати електронний реєстр цільових програм, який має містити перелік усіх державних та місцевих цільових програм, їхні паспорти, фінансові плани, показники, заходи, кількість і результати проведених аудитів, динаміка виконання та статус реалізації. Реєстр має бути інтегрований з таких систем, як: Єдиний портал відкритих даних, інформаційні системи Держаудитслужби, систему електронного бюджету, Prozorro.

Також, не менш важливим у досягненні цієї цілі є впровадження автоматизованої звітності та моніторингу результативності цільових програм шляхом використання дашбордів, які відображають стан виконання заходів, ступінь освоєння коштів, прогрес прогресу за показниками результативності.

Як наслідок, забезпечення ефективної цифровізації процесів планування, управління та контролю за реалізацією цільових програм надаватиме доступ до системи усім зацікавленим сторонам: органам влади, аудиторам, громадськості.

Отже, за результатми роботи над праксеологічним аспектом розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління, визначено, що основними проблемами при плануванні цільових програм є: недостатня увага до визначення проблем, формулювання цілей, завдань і показників результативності; відсутність достатнього фінансового аналізу та обґрунтування заходів на етапі розробки; неефективна пріоритезація заходів та не точно визначені джерела фінансування призводять до днеузгодженості між запланованими та фактичними видатками.

Виявлено, що в управлінні розробкою та реалізацією цільових програм відсутня належна координація між учасниками процесу; нечіткий розподіл обов'язків; недостатня взаємодія між замовниками та виконавцями програм;

неефективний систематичного внутрішнього контролю за виконанням цільових програм.

Також визначено, що не здійснюється комплексна оцінка ефективності цільових програм як інструменту публічного управління, що мала б враховувати досягнення запланованих соціально-економічних результатів, вплив цільових програм на регіональний розвиток та результативність управлінських рішень, що пов’язано з неузгодженістю нормативного регулювання здійснення оцінки ефективності реалізації цільових програм.

Виявлені недоліки у плануванні, управлінні та оцінці ефективності розробки та реалізації цільових програм свідчать про потребу у системній модернізації управлінського процесу, яка передбачатиме: запровадження стандартизованих процедур розробки програм, формування ефективної вертикалі управління з чітким розподілом повноважень, удосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії, а також впровадження результатоорієнтованого підходу до оцінки ефективності програм у системі регіонального публічного управління.

Зокрема, запропоновані такі напрямки удосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління: підвищення якості визначення проблем, постановки цілей, завдань та показників результативності; проведення фінансових розрахунків та детального економічного обґрунтування програм; формування ефективної системи пріоритезації та визначення джерел фінансування; посилення координації між центральними та місцевими органами влади; оптимізація розподілу функцій та персональної відповідальності; розвиток дієвої системи внутрішнього контролю та моніторингу; формування єдиної методології оцінювання результативності цільових програм; цифровізація процесів планування, управління та контролю за реалізацією цільових програм.

ВИСНОВКИ

1. Наукові дослідження підкреслюють, що комплексний підхід до розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління забезпечує максимальну ефективність результатів від їх реалізації. Використання програмно-цільового методу потребує чіткого обґрунтування проблеми, узгодження цілей і ресурсів та послідовного управління всіма етапами реалізації. Багаторівнева оцінка дозволяє співставити витрати та одержані результати, а безперервний моніторинг сприяє контролю за виконанням програм та підвищує відповідальність виконавців.

2. Визначено, що публічне управління – це цілеспрямована діяльність уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка спрямована на забезпечення потреб та надання якісних послуг населенню, ефективного функціонування інституцій, впровадження державної політики на територіальному рівні у межах їх повноважень.

Регіональне публічне управління охоплює діяльність уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування за масштабом дії у межах конкретного регіону. Тобто, діяльність спрямована на забезпечення стабільного функціонування регіону та забезпечення потреб населення області, із застосуванням ефективних механізмів регулювання.

Механізм публічного управління – це цілеспрямовано сформована система правових норм, організаційних структур, методів, засобів та інструментів, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють вплив на об’єкти управління з метою забезпечення ефективного функціонування суспільних процесів і досягнення суспільно значущих цілей розвитку, із дотриманням принципів прозорості на підзвітності.

Цільова програма – це затверджений на відповідному рівні, в залежності від території дії, комплекс обґрунтованих заходів, спрямований на досягнення суспільно значущих цілей, орієнтований на результат та узгоджений з строками виконання, виконавцями та необхідними ресурсами.

Регіональна цільова програма – це комплексний інструмент регіонального

публічного управління, функціонуючого на принципах ефективності, раціонального використання ресурсів і збалансованості орієнтований на вирішення проблем та завдань певного регіону, що реалізується шляхом поетапного виконання взаємопов’язаних заходів та завдань із визначенням строків реалізації кожного етапу, відповідальних виконавців та відповідних джерел фінансування.

3. Дослідження розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління підкреслюють основні принципи, які забезпечують ефективність результатів: системність передбачає виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі; науковість забезпечує використання наявних наукових знань, що базуються на реальних та ефективних підходах; комплексність забезпечує розгляд усіх аспектів, які мають вплив на розробку та впровадження цільових програм; об’єктивність забезпечує обґрунтованість висновків та рекомендацій, що дасть змогу приймати рішення для досягнення ефективних результатів; міждисциплінарність забезпечує врахування при дослідженні наукових, правових, емпіричних аспектів.

Методи дослідження включають: абстрактно-логічний для виявлення якостей та особливостей кожного елемента окремо; аналіз для вивчення та аналіз кожного окремого елемента цілісної системи; синтез для вивчення предмету дослідження у його цілісності, взаємозв’язку його окремих елементів; узагальнення для виконання послідовних дій щодо формування усіх фактів в систему з метою виявлення типових закономірностей та рис; індукція для дослідження окремих фактів за темою дослідження для формування загальних висновків; дедукція для формування логічного висновку від загального до часткового, тобто спочатку досліджують стан об'єкта в цілому, а потім його складових елементів.

4. Нормативно-правова база, яка регулює процес розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління є багаторівневою та представлена за такими рівнями: фундаментальний,

законодавчий, підзаконний, методичний (рекомендаційний), локальний. Вона спирається на кілька важливих законодавчих актів, що визначають повноваження та права органів регіональної влади, а також регулюють принципи розробки та реалізації регіональних цільових програм. Така система нормативного регулювання забезпечує правову визначеність і послідовність дій на всіх етапах програмного циклу.

У межах цієї нормативно-правової системи важливе значення має класифікація цільових програм за їх спрямованістю, адже саме вона дозволяє впорядкувати напрями програмної діяльності відповідно до стратегічних цілей розвитку регіонів. Зокрема, цільові програми за спрямованістю класифікуються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні, з питань розвідувальної діяльності, що дає змогу систематизувати їх відповідно до стратегічних пріоритетів державної політики та забезпечує узгодженість процесів розробки й реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління.

5. На основі аналізу існуючої нормативно-правової бази було визначено шість етапів розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління, а саме: ініціювання розроблення регіональної цільової програми; розроблення проєкту програми; стратегічна екологічна оцінка проєкту програми; погодження та затвердження регіональної цільової програми; організація виконання заходів і завдань програми та здійснення контролю за їх виконанням; підготовка та оцінка проміжних та щорічних звітів про результати виконання програми.

6. Закордонний досвід США, Великобританії, Канади та Франції демонструє високий рівень ефективності розробки та реалізації цільових програм. Окремі підходи та інструменти можливо використати для України з урахуванням її специфіки.

У досвіді США необхідно адаптувати для України такі підходи: на рівні визначення проблеми проводиться детальний аналіз усіх існуючих варіантів вирішення проблеми, на яку спрямована програма; виконувати реальні

обгрунтовані розрахунки витрат на виконання завдань програми; запровадити єдині критерії оцінювання для кожної окремої програми; застосовувати принцип моделі PART в оцінці програм; підвищувати фінансову децентралізацію, надаючи громадам більше повноважень для отримання державних коштів.

Важливим є досвід Великобританії у запровадженні державно-приватного партнерства, що сприяє активному залученню приватних коштів для реалізації заходів програм, що дає можливість значно економити державний ресурс. Україні необхідно забезпечити сприятливі умови для державно-приватного партнерства, які дадуть змогу залучати інвестиції, як українські так і міжнародні приватні ресурси.

З досвіду Канади для України необхідно запровадити ще на етапі прийняття рішення щодо розроблення програми, комплексне оцінювання через призму економічного, соціального та екологічного впливу, та аналіз вартості та очікуваної вигоди за результатами реалізації програм.

Досвід Франції допоможе підвищити результативність цільових програм шляхом залучення до участі усіх стейкхолдерів (експертів, науковців, фахівців) до процесу розробки та реалізації цільових програм та створити єдиний контролюючий (по прикладу Міжвідомчого комітету з аудиту програм).

7. Виявлені за результатами дослідження аудиту цільових програм недоліки зумовлені комплексом проблем у плануванні, управлінні та оцінці ефективності розробки та реалізації цільових програм.

Визначено, що основними проблемами при плануванні цільових програм є: недостатня увага до визначення проблем, формулювання цілей, завдань і показників результативності; відсутність достатнього фінансового аналізу та обґрунтування заходів на етапі розробки; неефективна пріоритезація заходів та не точно визначені джерела фінансування призводять до днеузгодженості між запланованими та фактичними видатками.

Виявлено, що в управлінні розробкою та реалізацією цільових програм відсутня належна координація між учасниками процесу; нечіткий розподіл

обов'язків; недостатня взаємодія між замовниками та виконавцями програм; неефективний систематичного внутрішнього контролю за виконанням цільових програм.

Крім того, визначено, що не здійснюється комплексна оцінка ефективності цільових програм як інструменту публічного управління, що мала б враховувати досягнення запланованих соціально-економічних результатів, вплив цільових програм на регіональний розвиток та результативність управлінських рішень, що пов’язано з неузгодженістю нормативного регулювання здійснення оцінки ефективності реалізації цільових програм.

8. Виявлені недоліки у плануванні, управлінні та оцінці ефективності розробки та реалізації цільових програм свідчать про потребу у системній модернізації управлінського процесу, яка передбачатиме: запровадження стандартизованих процедур розробки програм, формування ефективної вертикалі управління з чітким розподілом повноважень, удосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії, а також впровадження результатоорієнтованого підходу до оцінки ефективності програм у системі регіонального публічного управління.

Зокрема, запропоновані такі напрями удосконалення процесу розробки та реалізації цільових програм у системі регіонального публічного управління: підвищення якості визначення проблем, постановки цілей, завдань та показників результативності; проведення фінансових розрахунків та детального економічного обґрунтування програм; формування ефективної системи пріоритезації та визначення джерел фінансування; посилення координації між центральними та місцевими органами влади; оптимізація розподілу функцій та персональної відповідальності; розвиток дієвої системи внутрішнього контролю та моніторингу; формування єдиної методології оцінювання результативності цільових програм; цифровізація процесів планування, управління та контролю за реалізацією цільових програм.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Посібник. Кіровоград : ІСКМ, 2010. 100 с.
2. Агєєв Д. О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація. *Вісник Запорізького національного університету*. Запоріжжя. 2010. № 3 (7). С. 165–172.
3. Амоша О.І. Про фінансове забезпечення реалізації програм сталого соціально-економічного розвитку. *Ефективна економіка.* 2014. № 1.
4. Асланян Г. Державні цільові програми як бюджетний інструмент інвестування в соціально-економічний розвиток. *Часопис Парламент.* 2015. № 7. С. 2-5.
5. Афанас'єв М.П. Програмний бюджет: краща практика. *Фінансовий журнал*. 2011. №1. С. 5-22.
6. Барназюк І.М. Державні цільові програми як стратегічні акти Кабінету Міністрів України. *Науковий збірник юридичного факультету Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара.* 2017. Том 2. № 2. URL: https://www.dnu.dp.ua/docs/visnik/fjur/program_5c47214c1170e.pdf (дата звернення 15.08.2025).
7. Башинський І.А., Сімонцева Л.О. Проблемні аспекти нормативно-правового забезпечення розробки місцевих цільових програм. *Таврійський науковий вісник*. 2024. № 6.
8. Бедринець М.Д., Огійчук Є.В. Оцінка виконання бюджетних програм в Україні за 2016-2020 роки. *Економіка та суспільство*. № 33. 2021.
9. Бобиль В.В., Режко Д.С. Роль органів місцевого самоврядування в реалізації державної економічної політики розвитку регіонів в умовах воєнного стану. *Журнал «Інвестиції: практика та досвід».* 2024. Випуск № 10. С. 50-54.
10. Вайс Керол Г. Оцінювання. Методи дослідження програм та політики. Київ : Основи, 2000. 671 с.

11. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / пер. з англ. В. Шульга. Київ : Всеувито, 2003. 350 с.

12. Воротін В.Є., Жаліло Я.А., Біла С.О., Федулова Л.І. та ін. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.

13. Галайко Н.В. Зарубіжний досвід розроблення державних цільових програм та його адаптація до умов України. *Університетські наукові записки Львівського національного університету імені Івана Франка.* 2010. № 2 (34). С. 306-310.

14. Галайко Н.В. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття «державна цільова програма». *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна.* 2014. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1449/1/%D0%93%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%BE.pdf (дата звернення 15.08.2025).

15. Глущенко Ю. А. Практика запровадження програмно-цільового методу. 2014. URL: https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/01/077.pdf (дата звернення 15.08.2025).

16. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону *Економіка: реалії часу. Науковий журнал.* 2014. № 6 (16). С. 155-159.

17. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки. Електронний підручник. Харків : ХНПУ. 105 с. URL: https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/1091751/ (дата звернення 02.09.2025).

18. Губа М.І. Програмно-цільовий підхід як інструмент управління громадою. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 2 (77).

19. Дубина М., Гончаренко Ю., Кальченко О. Упровадження та реалізація системи середньотермінового бюджетного планування в Україні: досвід Німеччини. *Галицький економічний вісник.* 2020. Том 66. № 5. С. 78–92.

20. Жебчук Р. Л. Програмно-цільовий метод бюджетного планування як інструмент реформування місцевих бюджетів в Україні. *Регіональна економіка.* 2012. №4 (66). С. 90-97.

21. Жежуха В.Й., Михайляк Г.В. Особливості застосування програмно-цільового методу бюджетування. *Науковий вісник НЛТУ України. Економіка, планування та управління в галузях.* 2012. Вип. 22.2. С. 170-175.

22. Журавка Ф.О., Овчарова Н.В. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері. *Бізнес Інформ*. 2014. № 6. С. 202-206.

23. Квак М.В. Державні цільові програми – основа реалізації політики сталого розвитку в Україні. *Економічний аналіз: збірка наукових праць: Тернопільський національний економічний університет.* Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка». 2017. Том 27. № 1. С. 43-48.

24. Кисіль В.А. Регіональна політика України в умовах воєнного стану: аналіз дослідницького дискурсу. *Науковий журнал «Політикус».* 2024. № 1.

25. Кіфоренко О.В. Публічне управління на регіональному рівні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2021. Том 32 (71). № 6.

26. Клименко Н.Г. Принципи та методи дослідження державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки. *Електронне видання: Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2020/54.pdf (дата звернення 15.08.2025).

27. Книш С.В., Книш З.І. Правове регулювання цільового програмування як елементу державного довгострокового планування. *Наукові записки. Серія: Право.* 2021. № 10: С. 39-44.

28. Ковальський М.Р. Програмно-цільові методи публічного управління територіальним розвитком: *Електронний журнал. «Інвестиції: практика та досвід».* 2021. № 19. С. 110-114.

29. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. та ін. Державна політика. Підручник : Нац. акад. держ. упр. при Президентові Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

30. Конова О.А. Огляд сучасних підходів до оцінки якості цільових програм в Україні. *Тези доповіді конференції: Сучасні проблеми управління підприємствами: Теорія і практика.* 18–19 березня 2019 року. URL: http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/21641/1/Kanova.pdf (дата звернення 20.08.2025).

31. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 20.09.2025).

32. Криворучко О.В., Харитонов. Д.А., Цюцюра М.І. Особливості використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. *Збірник наукових праць «Управління розвитком складних систем» Київського національного університету будівництва та архітектур*. 2010. № 3. С. 27-32.

33. Македонська Н.В. Світовий досвід бюджетного планування та його впровадження в Україні. *Науковий журнал Гроші, фінанси і кредит.* 2017. Випуск 19.

34. Місцеві цільові програми: відповіді на поширені запитання громад. Матеріали вебінару. У рамках програми DOBRE, за підтримки міжнародної організації Глобал Ком’юнітіз (Global Communities) та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). URL: https://decentralization.ua/news/17813 (дата звернення 02.09.2025).

35. Мусаєва І. Запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні. *Науковий вісник.* 2016. №16/17. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26728/musajeva.pdf. (дата звернення 10.08.2025).

36. Назарова Т.Ю., Біський С.Н. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. *Журнал «Бізнесінформ».* 2024. № 7. С. 99-104.

37. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. *Фінанси України*. 2009. № 7. С. 20-29.

38. Омельченко Д.О. Сутність механізмів публічного управління регіональним розвитком в умовах сталого розвитку України. *Електронний науково-практичний журнал. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: Економіка і управління.* 2024. № 12. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-12-02-10/2024-12-02-10.

39. Паутова Т.О., Неділько А.І. Сутність публічного управління на місцевому рівні в України. *Розвиток системи державного управління в Україні. Теорія та практика державного управління.* 2013. Вип. 4 (43). С. 54-59.

40. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник. Під загальною редакцією Щербини І.Ф. Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ - ІІ) впровадження»; 3-тє видання. Київ : ІБСЕД. 2012. 100 с.

41. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник; Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження»; 5-тє видання, виправлене та доповнене. Київ : ІБСЕД, 2015. 120 с.

42. Попович О.С., Велентейчик Т.М. Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм. *Science and Science of Science*. 2009. № 2. С. 38-47.

43. Потеряйло І.В. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів. *Вісник Київського національного торгово-економічного університету.* 2011. № 6. С. 74–82.

44. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-15. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15 (дата звернення 02.10.2025).

45. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (дата звернення 10.08.2025).

46. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України від 24.06.2010 р. № 742. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0742665-10#Text (дата звернення 02.10.2025).

47. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 р. № 692. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-2018-%D0%BF#Text (дата звернення 08.11.2025).

48. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text (дата звернення 02.10.2025).

49. Про затвердження Тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм : Наказ Міністерство економіки та з питань Європейської інтеграції України від 08.05.2003 р. № 114. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114569-03#Text (дата звернення 02.10.2025).

50. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : Постанова Верховної Ради України від 21.03.2024 р. № 3625-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3625-IX#Text (дата звернення 05.10.2025).

51. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 02.10.2025).

52. Про місцеві державні адміністрації : Закон України 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 03.10.2025).

53. Про порядок розроблення, фінансування та моніторингу регіональних програм і звітності про їх виконання : Розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації від 21.08.2006 р. № 336. URL: https://www.zoda.gov.ua/article/85/rozporyadzhennya-golovi-oblderzhadministratsiji.html (дата звернення 29.07.2025).

54. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n322 (дата звернення 29.09.2025).

55. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text (дата звернення 05.10.2025).

56. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі :Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text (дата звернення: 03.10.2025).

57. Проблеми і перспективи розвитку статистики, аудиту та економічного аналізу : монографія; за ред. д.е.н., професора В. А. Дерія. Тернопіль : Тайп, 2016. 362 с.

58. Програми у місцевому бюджеті в умовах воєнного стану (різновиди, відмінності, особливості) : Презентаційні матеріали вебінару у рамках Програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). URL: https://hromady.org/formuvannya-program-dlya-miscevix-byudzhetiv-v-umovax-voyennogo-stanu-riznovidi-vidminnosti-osoblivosti/ (дата звернення: 03.10.2025).

59. Радчук Т.М. Класифікація механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2020. Вип. 19. С. 124-126.

60. Романенко Є.О. Правові аспекти розвитку програмного бюджетування. *Часопис Київського університету права. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право.* 2020. Вип. 1. С. 167-172.

61. Русін В. М. Програмно-цільовий метод формування та виконання місцевих бюджетів. *Україна в XXI столітті: проблеми та перспективи соціально-економічного розвитку*: збірник наукових праць за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції / Відп. ред. Андрейцева І.А; Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський національний університет, 2008. С. 299-302.

62. Самошкіна О. Програмно-цільове управління бюджетними ресурсами у механізмі суспільного розвитку. *Економічний вісник університету.* 2019. Вип. 43. С. 184-196.

63. Свірідова С.С., Пульча Д.О. Основні принципи формування державних та регіональних цільових програм. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* № 36. 2021. С. 135-139.

64. Серед пріоритетів Держаудитслужби у 2025 році – сприяння обороноздатності країни та контроль міжнародної фінансової допомоги. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/alla-basalaieva-sered-priorytetiv-derzhaudytsluzhby-u-2025-rotsi-spryiannia (дата звернення 10.11.2025).

65. Статистичні звіти Державної аудиторської служби України. URL: https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/53 (дата звернення 08.11.2025).

66. Сухоруков А.І., Харазішвілі Ю.М. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України. Монографія. Київ : НІСД. 2012. 368 с.

67. Тимошенко М.В. Середньострокове планування державного бюджету та повоєнне відновлення. *Трансформаційна економіка*. 2023. Вип. 3. С. 50–55.

68. Торяник В. Регіональні цільові програми як інструмент відновлення. *Інститут аналітики та адвокації.* 2024. URL:

https://iaa.org.ua/portfolio/regional-targeted-programmes-as-a-tool-for-recovery-infrastructure-and-human-capital/ (дата звернення 18.08.2025).

69. Хаблюк О.А., Яцишин С.Р. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм: форми та методи. *Економічний аналіз.* 2011. Випуск 9. С. 351-353.

70. Щелкунов В.І., Панасюк В.М., Гаман Н.О. Методичні підходи до оцінки ефективності реалізації програм розвитку соціальної інфраструктури регіону. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2018. Том 29 (68). № 3. С. 123-128.

71. Юрійчук С.М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України. *Економіка та держава.* 2010. № 9. С. 72-73.

72. Ярошевич Н.Б., Матвіїшин В.Є. Етапи впровадження програмно-цільового методу планування бюджетів в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України. Економіка, планування та управління в галузях.* 2011. Вип. 21.18. С. 294-301.

73. Ярошевич Н.Б., Обшта Ю.А. Проблеми запровадження програмно-цільового методу в місцевих бюджетів в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України. Економіка, планування та управління в галузях.* 2010. Вип. 20.8. С. 270-275.

74. Ярошенко О.В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна. *Економіка та держава.* Київ, 2008. № 3. 75 с.

75. CRS Report for Congress Prepared for Members and Committees of Congress Performance Management and Budgeting in the Federal Government: Brief History and Recent Developments. Updated March 16, 2005. Virginia A. McMurtry Specialist in American National Government Government and Finance Division. URL https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL32164/RL32164.4.pdf (дата звернення 18.08.2025).

76. Drucker, Peter F. The Practice of Management. Harper Business: Reissue edition, 2006. 416 p.

77. Schendel D.E. Business Policy or Strategic Management: A Broader View for an Emerging. *Academy of Managment Proceedings*. 1972. P.56–57.

ДОДАТКИ

Додаток А

Звіти результатів діяльності Державної аудиторської служби, її міжрегіональних територіальних органів в частині проведення аудитів виконання програм за 2021-2025 роки [9]

Показники	Всього		2021 рік		2022 рік		2023 рік		2024 рік		2025 рік (станом на 01.10.2025)	
	коштів державного бюджету, млн грн	коштів місцевого бюджету, млн грн	коштів державного бюджету, млн грн	коштів місцевого бюджету, млн грн	коштів державного бюджету, млн грн	коштів місцевого бюджету, млн грн	коштів державного бюджету, млн грн	коштів місцевого бюджету, млн грн	коштів державного бюджету, млн грн	коштів місцевого бюджету, млн грн	коштів державного бюджету, млн грн	коштів місцевого бюджету, млн грн
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Обсяг коштів охоплених аудитами, млн грн	243 525,166	82 010,760	74 985,508	9 338,447	25 784,580	7 137,343	78 522,846	43 374,421	0,000	13 165,185	64 232,232	8 995,364
Виявлено фактів неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що призвели до упущених вигод, у т.ч.:	31 298,883	24 973,128	13 963,891	1 027,137	1 474,147	5 549,066	631,033	14 190,664	0,000	3 697,239	15 229,812	509,022
Упущені вигоди/неотримані доходи	7 755,368	6 484,197	5 705,931	482,897	0,000	4 703,529	630,171	1 124,942	0,000	119,454	1 419,266	53,375
Непродуктивні/ зайві витрати	23 543,515	18 488,931	8 257,960	544,240	1 474,147	845,537	0,862	13 065,722	0,000	3 577,785	13 810,546	455,647

Продовження Додатку А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Виявлено фактів неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що можуть призвести (свідчити) про упущені вигоди/неотримані доходи або непродуктивні/зайві витрати, у т.ч.:	12 054,256	12 687,600	7 769,340	499,733	3 967,458	2 988,163	0,000	8 973,035	0,000	202,717	317,458	23,952
Упущені вигоди/неотримані доходи	7 644,273	3 738,012	3 674,097	226,987	3 967,458	2 645,920	0,000	772,140	0,000	92,965	2,718	0,000
Непродуктивні/зайві витрати	4 409,983	8 949,588	4 095,243	272,746	0,000	342,243	0,000	8 200,895	0,000	109,752	314,740	23,952
Виявлено порушень законодавства, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, у т.ч.:	527,139	97,295	411,356	12,275	3,037	39,305	0,000	7,064	0,000	31,989	112,746	6,662
Недоотримано фінансових ресурсів	4,617	1,012	0,000	0,000	3,037	0,000	0,000	0,607	0,000	0,381	1,580	0,024
Проведено витрат з порушенням законодавства, у т.ч.:	522,522	96,283	411,356	12,275	0,000	39,305	0,000	6,457	0,000	31,608	111,166	6,638
Нецільові витрати державних ресурсів	21,683	6,716	18,405	6,008	0,000	0,268	0,000	0,000	0,000	0,440	3,278	0,000

Продовження Додатку А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Незаконні витрати	500,145	89,567	392,314	6,267	0,000	39,037	0,000	6,457	0,000	31,168	107,831	6,638
Недостачі	0,694	0,000	0,637	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,057	0,000
Виявлено порушень законодавства, що можуть призвести до втрат ресурсів, у т.ч.:	1 807,700	17,612	1 807,700	0,000	0,000	1,194	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	16,418
Недоотримано фінансових ресурсів	1 807,700	0,000	1 807,700	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Проведено витрат з порушенням законодавства, у т.ч.:	0,000	17,612	0,000	0,000	0,000	1,194	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	16,418
Нецільові витрати державних ресурсів	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Незаконні витрати	0,000	17,612	0,000	0,000	0,000	1,194	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	16,418
Недостачі	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Відомості про стан врахування рекомендацій щодо усунення порушень та недоліків	0,000	0,000										
Відшкодовано втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок неефективних управлінських дій (рішень), у т.ч.	81,252	1 392,177	75,108	3,658	5,526	0,121	0,218	1 384,859	0,000	3,539	0,400	0,000

Продовження Додатку А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Отримано надходжень/ доходів	0,200	1 391,129	0,200	3,658	0,000	0,060	0,000	1 384,821	0,000	2,590	0,000	0,000
Забезпечено відшкодування непродуктивних (зайвих) витрат	81,052	1,048	74,908	0,000	5,526	0,061	0,218	0,038	0,000	0,949	0,400	0,000
Упереджено втрат фінансових і матеріальних ресурсів внаслідок неефективних управлінських дій (рішень), у т.ч.:	138,080	8 531,668	53,213	135,822	77,240	34,773	0,000	8 058,950	0,000	213,802	7,627	88,321
Забезпечено отримання у майбутньому додаткових надходжень/ доходів	12,286	174,613	0,000	17,845	5,491	4,524	0,000	73,764	0,000	45,638	6,795	32,842
Заощаджено ресурсів	125,794	8 357,055	53,213	117,977	71,749	30,249	0,000	7 985,186	0,000	168,164	0,832	55,479
Усунуто фінансових порушень, що призвели до втрат ресурсів, у т.ч.:	74,679	6,711	5,573	1,139	68,911	0,469	0,000	1,468	0,000	3,573	0,195	0,062
Надійшло фінансових ресурсів	70,456	0,980	4,630	0,000	65,811	0,000	0,000	0,575	0,000	0,381	0,015	0,024
Відшкодовано і поновлено витрат, проведених з порушенням законодавства,	4,223	5,731	0,943	1,139	3,100	0,469	0,000	0,893	0,000	3,192	0,180	0,038
Нецільових витрат	3,149	0,000	0,049	0,000	3,100	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Незаконні витрати	1,074	5,731	0,894	1,139	0,000	0,469	0,000	0,893	0,000	3,192	0,180	0,038
Недостач	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ

Я, Радецька Ірина Олексіївна, магістрантка 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти radetskaya2@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Розробка та реалізація цільових програм у системі регіонального публічного управління» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата_____ Підпис_____ПІБ (студент) Радецька І.О.

Дата___ _____ Підпис_____ПІБ (науковий керівник) Бутченко Т.І.