

**Київський національний торговельно-економічний
університет**

Радіонов Юрій Денисович

**ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ
БЮДЖЕТУ**

Монографія

Київ 2019

**Розповсюдження і тиражування без офіційного дозволу КНТЕУ
заборонено**

УДК 336.02
Р 15

Автор Ю. Д. Радіонов, канд. екон. наук

Рецензенти: І. Г. Лук'яненко, д-р екон. наук, проф., заслужений діяч науки і техніки України, Національний університет «Києво-Могилянська академія»;
Л. В. Лисяк, д-р екон. наук, проф., Університет митної справи та фінансів;
М. В. Тарасюк, д-р екон. наук, проф., Київський національний торговельно-економічний університет

*Рекомендовано до друку вченою радою Київського національного
торговельно-економічного університету
(протокол № 8 від 25 квітня 2019 р.)*

Радіонов Ю.Д.

Р 15 Формування видатків бюджету : монографія /
Ю.Д. Радіонов. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. –
616 с.

ISBN 978-966-629-944-7

DOI: <http://doi.org/10.31617/m.knute.2019-449>

У монографії розвинуто теоретико-методологічні засади формування видатків бюджету в системі регулювання соціально-економічного розвитку країни. Розкрито економічну сутність бюджетних видатків у забезпеченні державою функцій щодо економічного та соціального розвитку країни. Визначено інституційні засади формування видатків бюджету. Розвинуто положення щодо ефективного управління бюджетними видатками як інструменту забезпечення економічного зростання. Удосконалено механізм оцінки результативності бюджетних видатків. Визначено основні підходи до підвищення ефективності використання міжбюджетних трансфертів. Розкрито основи державного фінансового контролю у системі забезпечення ефективності бюджетних видатків.

Для фахівців та наукових працівників, викладачів, студентів у галузі фінансів.

УДК 336.02

ISBN 978-966-629-944-7

© Радіонов Ю. Д., 2019

© Київський національний торговельно-
економічний університет, 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Список умовних позначень	8
Розділ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ	9
1.1. Економічна сутність формування видатків бюджету	9
1.2. Бюджетні видатки як складова суспільного розвитку	45
1.3. Формування видатків бюджету у країнах з розвиненою і трансформаційною економікою	65
Розділ II. СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ	98
2.1. Бюджетне регулювання економічного та соціального розвитку	98
2.2. Розвиток інституційних засад формування видатків бюджету.....	114
2.3. Бюджетні видатки як інвестиційний ресурс економіки	155
Розділ III. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	208
3.1. Фінансове забезпечення регіональних програм соціально-економічного розвитку	208
3.2. Ефективність використання міжбюджетних трансфертів	254
3.3. Аналіз використання бюджетних коштів	290

Розділ IV. ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ	341
4.1. Стан впровадження програмно-цільового методу бюджетування	341
4.2. Бюджетне прогнозування та планування як інструмент соціально-економічної політики держави	364
4.3. Підвищення результативності бюджетних програм як основа соціально-економічного розвитку країни	384
4.4. Управлінські рішення як фактор забезпечення ефективного використання бюджетних видатків ...	399
Розділ V. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ	428
5.1. Державний фінансовий контроль у системі забезпечення ефективності бюджетних видатків ...	428
5.2. Оцінка результативності бюджетних видатків	463
5.3. Видатки бюджету як інструмент забезпечення економічного зростання	498
ВИСНОВКИ	543
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	548
ДОДАТКИ	592

ПЕРЕДМОВА

Динаміка соціально-економічного розвитку України, запровадження процесів реформування і трансформації системи управління в бюджетній сфері та намагання побудувати нову архітектуру інституційного середовища супроводжуються низкою проблем і суперечностей, що відображаються на рівні життя людей та соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетні видатки як вагомий інструмент забезпечення якісних змін в економіці та соціальній сфері поки не у достатній мірі відповідають ролі і значенню, яка на них покладається на цьому етапі суспільного розвитку.

Стабільний розвиток країни вимагає посилення уваги до ефективності управління бюджетними видатками, підвищення їх результативності, запровадження міжнародних стандартів, застосування удосконалених інструментів, методів та підходів у сфері бюджетного регулювання. Адже бюджет як централізований фонд грошових ресурсів держави впливає на кожного громадянина, підприємця, оскільки в ньому переплітаються інтереси кожного індивіда та соціальної групи. Від цілісності бюджетної системи, можливостей бюджету залежить рівень добробуту громадян, отримання ними належних суспільних благ і послуг. Потенціал, закладений у бюджеті, є чинником розвитку держави, фактором її самостійності, інструментом вирішення соціально-економічних проблем.

На сьогодні використання бюджетних видатків в Україні ще не відповідає тим стратегічним завданням і прагненням суспільства в різних сферах економічного та соціального життя. Тому пошук методів та способів підвищення дієвості бюджетних видатків як інструменту реалізації ефективної бюджетної політики в системі соціально-економічного розвитку країни є надзвичайно актуальним для сучасної науки. Крім того, це питання стосується інтересів кожного члена суспільства. Метою запропонованої праці є дослідження теоретико-методологічних та практичних аспектів

управління й використання бюджетних видатків у системі регулювання соціально-економічного розвитку країни, встановлення проблем та обґрунтування шляхів підвищення ефективності управління та використання бюджетних видатків.

Визначення чинників, які впливають на ефективність управління та використання бюджетних видатків, детермінується станом державного устрою, архітектонікою інституційного середовища економічної системи, що дає можливість пошуку нових підходів для більш повного і ефективного використання потенціалу бюджетних видатків на благо суспільства. Сутність нових підходів полягає у зміщенні акцентів, першочерговому розгляді видатків бюджету як важливого інструменту вирішення проблем соціального, економічного, екологічного характеру, забезпечення структурних змін в економіці, посилення регуляторної функції бюджетної політики у сфері видатків з метою запровадження більш дієвої системи у сфері соціальної, регіональної політики, визначення чітких пріоритетів економічного розвитку, забезпечення поступової модернізації економіки з урахуванням стану інституційного середовища та формування підґрунтя для його оновлення і більш якісного впливу на ефективність управління та використання бюджетних видатків.

У першому розділі монографії розкрито економічну сутність формування видатків бюджету. Визначено роль і місце бюджетних видатків як складової суспільного розвитку. Проаналізовано принцип формування видатків у країнах з розвиненою і трансформаційною економікою.

Другий розділ присвячено концептуальним засадам становлення системи формування видатків бюджету в системі бюджетного регулювання економічного та соціального розвитку країни. Проаналізовано інституційні засади формування видатків бюджету, а також досліджено бюджетні видатки, які спрямовуються на інвестиційні програми (проекти), визначено їх роль та значення як інвестиційного ресурсу економіки.

У третьому розділі проаналізовано стан фінансового забезпечення регіональних програм соціально-економічного розвитку територій. Здійснено аналіз ефективності використання міжбюджетних трансфертів. Встановлено економічну сутність, причини і наслідки неефективного використання бюджетних коштів при реалізації програм соціально-економічного розвитку.

Четвертий розділ містить аналіз стану впровадження програмно-цільового методу бюджетування. Розкрито сутність бюджетного прогнозування та планування як інструменту соціально-економічної політики держави. Розглянуто способи підвищення результативності бюджетних програм як основи соціально-економічного розвитку країни. Проаналізовано вплив прийняття управлінських рішень на забезпечення ефективності бюджетних видатків.

У п'ятому розділі на підставі проведеного дослідження і аналізу зарубіжного досвіду розглянуто роль державного фінансового контролю у системі використання бюджетних видатків. Запропоновано комплексний підхід до оцінки результативності бюджетних видатків. Визначено шляхи ефективного управління бюджетними видатками як інструменту забезпечення економічного зростання.

Сподіваємось, що питання, висвітлені у монографії, сприятимуть підвищенню рівня ефективності формування та використання бюджетних видатків як вагомому регулятора соціально-економічного розвитку країни.

Автор висловлює щире подяку науковому консультанту, завідувачу кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету, доктору економічних наук, професору, заслуженому діячу науки і техніки України І.Я. Чугуну за важливі наукові поради, ректору Київського національного торговельно-економічного університету, доктору економічних наук, професору, академіку Національної академії педагогічних наук України, заслуженому діячу науки і техніки України А.А. Мазаракі за сприяння у виданні цієї монографії.

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- БКУ – Бюджетний кодекс України
- ВВП – валовий внутрішній продукт
- ВРП – валовий регіональний продукт
- ДБУ – Державний бюджет України
- ЖКГ – житлово-комунальне господарство
- ЗУ – закон України
- ЗМІ – засоби масової інформації
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КФК – код функціональної класифікації
- КЕКВ – код економічної класифікації видатків
- КВК – код відомчої класифікації
- КПКВК – код програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів
- МБ – місцеві бюджети
- НТП – науково-технічний прогрес
- ОМС – органи місцевого самоврядування
- ОТГ – об'єднання територіальних громад
- ПЦМ – програмно-цільовий метод
- УБП – учасники бюджетного процесу
- ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
- INTOSAI – Міжнародна організація вищих аудиторських інституцій

Розділ I

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

1.1. Економічна сутність формування видатків бюджету

Економічний розвиток не можливий без участі бюджету, адже кошти, зосереджені в бюджеті, є важливим інструментом впливу на динаміку соціально-економічного розвитку країни, оскільки перерозподіляють через бюджетну систему близько 60% ВВП. З допомогою бюджетних видатків забезпечується підтримка малозабезпечених сімей, здійснюється фінансування окремих галузей, наприклад, освіти, охорони здоров'я, судової гілки влади, органів правопорядку, формуються основи обороноздатності країни. Бюджетні видатки забезпечують реалізацію численних програм соціального, економічного, культурного розвитку країни, впливають на підвищення рівня доходів і якість життя громадян і сприяють провадженню загальної економічної політики держави.

В економічній літературі зазначено, що видатки бюджету є важливою складовою загальнодержавних видатків, вираженням економічних відносин, що виникають при використанні державою бюджетних коштів.

Видатки бюджету досліджували вчені, зокрема: Е.Б. Аткинсон, С.Л. Брю, Т. Веблен, К.Р. Макконнелл, В. Нордхаус, Дж. Е. Стігліц, П. Самуельсон та ін. Серед вітчизняних вчених можна назвати О. Василюк, І. Запатріну, О. Кириленко, М. Кужелева, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніну, І. Лютого, А. Мазаракі, Д. Полозенка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Проте бюджетні видатки в Україні не стали засобом зростання економіки. Одна з причин – неефективне використання бюджетних видатків, низька їх результативність, що

негативно впливає на динаміку соціально-економічного розвитку країни. Ця проблема змушує переосмислити роль і значення бюджетних видатків у модернізації економіки і ставить перед вченими завдання пошуку механізмів забезпечення ефективного управління бюджетними видатками.

Держава через бюджет мобілізує фінансові ресурси у формі податків, зборів і платежів, а потім використовує асигнування як бюджетні видатки на загальнодержавні цілі: освіту, медицину, оборону, культуру, забезпечення громадського правопорядку, охорону навколишнього середовища, соціальний захист населення, формування та утримання структур державних органів влади і управління. Найбільш актуальною проблемою бюджетних видатків у сучасних умовах соціально-економічного розвитку є підвищення ефективності використання видатків бюджету, оскільки пріоритетні цілі соціально-економічного розвитку, як свідчать дослідження, не завжди досягають мети і причина цього – їх низька ефективність.

На сьогодні актуальним залишається дослідження впливу процесів, пов'язаних з функціонуванням фінансів, передусім бюджетних видатків, на ефективність соціально-економічного розвитку країни. Адже здобутки в соціально-економічній сфері не повною мірою задовольняють суспільні потреби. До того ж, аналіз фактичного стану та оцінка впливу бюджетних видатків на забезпечення динаміки зростання дає можливість знаходити як фактори стримування, так і нові шляхи для сталого розвитку економіко-соціальних процесів у країні.

Оцінка ефективності використання бюджетних видатків дає можливість визначити роль та ступінь цього впливу, а також значення видатків бюджету в зростанні вартості активів держави, внеску в нарощування обсягів ВВП, економічне зростання, розвиток соціальної сфери країни.

Аналіз фактичного стану соціально-економічного розвитку вказує на недосконалість теоретико-методологічної бази оцінки ефективності управління бюджетними видатками. Тому нагальною є потреба поглиблення досліджень впливу еконо-

мічних, фінансових, бюджетних результативних показників на стан подальшого удосконалення соціально-економічних процесів у країні.

Ознаками оцінки ефективності видатків бюджету є досягнуті кількісні і якісні показники, що характеризують результативність і забезпечують безперервність відтворювального процесу, належного соціально-економічного розвитку, створення умов для нарощування суспільного виробництва, підвищення соціальних стандартів, рівня і якості життя. Звідси, ефективність видатків бюджету є ключовою ознакою досягнення високих кількісних і якісних показників у соціально-економічній сфері.

Серед основних функцій бюджетних видатків є такі:

- створення сприятливого середовища для інвестицій;
- забезпечення динаміки соціально-економічного розвитку країни;
- вирішення проблем у соціальній сфері з можливим поступовим підвищенням соціальних стандартів;
- зменшення навантаження на природні ресурси та екологію;
- формування дохідної частини бюджету;
- ефективне використання фінансових ресурсів;
- захист інтересів суб'єктів господарювання вітчизняної економіки;
- забезпечення стійкості фінансової системи та безпеки держави.

Характерною ознакою бюджетних видатків є їх належність державі, державному або місцевому бюджету. Завдяки цій ознаці видатки бюджету мають як спільні риси, притаманні фінансовим відносинам взагалі, так і окремі ознаки їх особливостей.

Бюджетні видатки є результатом формування коштів до дохідної частини бюджету або їх перерозподілу через бюджет. Джерелом їх формування є бюджетні кошти, спрямування яких за напрямками використання здійснюється також через бюджет, переважно через бюджетні або інші

державні установи та корпорації на задоволення потреб суспільства.

Таким чином, бюджет є ключовою ланкою державних фінансів. Більшість вітчизняних вчених-економістів вважають саме зведений бюджет основою державних фінансів, що відображає фактичний стан економічних взаємовідносин держави з іншими суб'єктами економіки щодо формування та використання державних коштів, розподілу та перерозподілу ВВП на загальнодержавні цілі.

Вперше запроваджено у фінансову науку поняття «бюджетне регулювання економічного розвитку», «бюджетна архітектоніка» І.Я. Чугуновим, який розробив теоретичні основи системи бюджетного регулювання, визначив вплив бюджетного регулювання на економічний розвиток держави та адміністративно-територіальних одиниць, окреслив структурно-функціональну модель системи бюджетного регулювання та вказав, що «економічна сутність бюджетної системи в якості інструменту регулювання економічного розвитку полягає у використанні бюджетної архітектоніки, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи для впливу на динаміку економічного розвитку. Система бюджетного регулювання як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема, дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними» [373, 363].

Вагомими є дослідження та наукові результати, які отримав І.Я. Чугунов щодо адаптивної інституційної архітектоніки бюджетної системи, довгострокової бюджетної стратегії у системі економічної циклічності. Дослідник зазначає: «Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку.

З огляду на це доцільним є введення поняття «адаптивна інституційна архітектура бюджетної системи», яка ґрунтується на системі бюджетного регулювання та враховує оптимальні співвідношення між елементами зазначеної системи і циклічність соціально-економічного розвитку. Адаптивні інституційні зміни у бюджетній системі є необхідною складовою економічного зростання» [364]. «Встановлення довгострокових цілей та завдань бюджетної стратегії, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної стратегії на соціально-економічний розвиток держави. Розробка прогнозних бюджетних показників на довгострокову перспективу, бюджетної стратегії з урахуванням циклічності економічного розвитку, безперечно, підвищить керованість бюджетного процесу. Від виваженості та своєчасності прийняття зазначених рішень залежить рівень ефективності бюджетної політики та функціонування бюджетної системи в цілому» [369].

Значна частка видатків бюджету виділяється на виконання загальнодержавних функцій, забезпечення структурних реформ, підтримку стратегічних галузей економіки, створення фінансових передумов для досягнення високих стандартів у соціальному житті суспільства.

На процес формування видаткової частини бюджету як одного з основних елементів системи бюджетного регулювання передусім впливає дохідна частина бюджету і показник його дефіциту, визначений з урахуванням циклічності економічного розвитку [236].

Слід зазначити, що в останні роки частка видатків у соціально-економічному розвитку України значно зросла. За нашими підрахунками, 2/3 усіх видатків бюджету спрямовано на соціально-економічний розвиток.

Через військові дії на Сході країни, як зауважують деякі науковці, суттєво зростали видатки на оборону та обслуговування боргових зобов'язань, тоді як витрати на соціальне

забезпечення або взагалі зменшувалися, або зростали набагато меншими темпами [154].

Водночас з державного бюджету здійснювалось фінансування не лише соціальних галузей, таких як: освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальний захист незахищених верств населення тощо. На сьогодні увага держави зосереджена на розбудові об'єктів соціальної інфраструктури, що має стратегічне значення для економіки, оскільки впливає на зростання продуктивності праці і, відповідно, на темпи соціально-економічного розвитку.

Дослідження тенденцій різких змін, наприклад, у сфері міжбюджетних відносин і структурі інвестицій, свідчать про зростання обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам.

Видатки бюджету є економічними відносинами, на основі яких здійснюється процес використання грошових ресурсів централізованого фонду для виконання державою своїх функцій. Видатки бюджету – це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум [165].

Інші дослідники вважають, що видатки бюджету – законодавчо визначені норми і напрями використання бюджетних коштів [16]. Автори стверджують, що соціально-економічна суть бюджетних асигнувань визначається: природою і функціями держави, рівнем розвитку країни, формою надання бюджетних трансфертів, розгалуженістю зв'язків державного бюджету з національною економікою.

У Бюджетному кодексі України розрізняють поняття «витрати бюджету» та «видатки бюджету». Згідно з нормами Бюджетного кодексу (п.13 ст.2) видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [32]. Також зазначено, що до видатків бюджету не належать: погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах,

придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування, компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій [32].

На думку деяких дослідників, поняття «видатки бюджету» тісно пов'язані з бюджетним запитом – первинним документом, що визначає потребу у фінансуванні у відомчому розрізі. Процедура бюджетного запиту проходить складну двосторонню ієрархію схвалення (спочатку знизу-доверху, а надалі – навпаки). За наслідками парламентських (на рівні держави) чи представницьких (на місцевому й регіональному рівнях) слухань бюджетні запити трансформуються в бюджетні призначення, які в межах відомств, міністерств, відділів та управлінь місцевих адміністрацій і виконкомів, інших головних розпорядників бюджетних коштів розподіляються між розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня як бюджетні асигнування [17].

Бюджетні видатки є індикатором соціально-економічної політики держави. Економічна сутність формування видатків бюджету полягає в необхідності вирішення тих завдань, які виникають в економічній та соціальній життєдіяльності країни. З допомогою видатків бюджету держава виконує свої функції та регулює економічні та соціальні процеси.

Як зазначають відомі вчені, видатки бюджетів за своєю економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для забезпечення суспільного добробуту. Зміст і характер бюджетних витрат полягає у забезпеченні потреб діяльності держави [46].

Як зазначає І.Я. Чугунов, видатки бюджету за економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для зростання суспільного добробуту. Структура та стан розвитку економіки країни, рівень економічних відносин визначають обсяги видатків бюджету. Зміст і характер бюджетних видатків полягає у забезпеченні виконання державою своїх функцій. Призначення бюджетних видатків сприяє задоволенню важливих потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави тощо [367].

Автор погоджується з наведеним визначенням економічної сутності видатків бюджету. До того ж, на нашу думку, видатки бюджету відображають складну систему розподілу та перерозподілу грошових коштів на забезпечення соціально-економічного розвитку країни та її територіально-адміністративних одиниць. Видатки бюджету передбачають закріплення фінансів, що акумульовані в бюджетах різних рівнів, за розпорядниками і одержувачами бюджетних коштів.

Через видатки бюджету уособлюється роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населенню, вдосконалення структури суспільного виробництва [219].

Першочергово виникнення видатків бюджету продиктовано реальною необхідністю держави виконувати свої завдання і функції, які делегує суспільство.

В стародавні часи держава, експлуатуючи знедолений клас і захищаючи привілейований панівний клас, була органом насильства. Її основні функції – збереження і зміцнення існуючого ладу, форм власності, оподаткування населення та тримання його у покорі. Наприклад, у країнах Давнього Сходу на державу було покладено економічні функції щодо прокладання доріг, запровадження єдиного грошового обігу, будівництва іригаційних споруд. За умов розвитку капіта-

лізму держава перестала бути лише елементом надбудови і стала невід'ємним елементом базису.

Слово «функція» походить від латинського – function і означає «виконання», «здійснення». Згідно з визначенням Економічного енциклопедичного словника за редакцією С.В. Мочерного, це слово, крім іншого, означає роль певного економічного або соціального інституту, їх призначення, обов'язки окремого суб'єкта або групи суб'єктів, коло їх діяльності [234].

На думку деяких дослідників, функція є тим відношенням, через яке одна сторона в певній державі переносить свою сутність (силу, потенціал) на іншу – суспільство [2].

Функції держави – це основні напрями діяльності держави, у них відображається її сутність, соціальне призначення, цілі та завдання у сфері управління економікою та суспільством у певних формах і певними методами [194].

На нашу думку, функції держави є відображенням її стану розвитку, демонстрацією сутності економічної політики, соціально-економічних пріоритетів, яких країна прагне досягти, застосовуючи відповідні важелі і механізми впливу на економіку, зокрема з допомогою видатків бюджету.

Ключовими функціями держави є:

- формування державного апарату управління;
- організація економічного процесу;
- регулювання соціально-економічних відносин;
- прогнозування та планування розвитку економіки;
- виконання контрольних функцій в економічній сфері.

Серед значної кількості державних функцій, на які скеровуються бюджетні видатки, можна виокремити такі:

- забезпечення населення суспільними благами;
- регулювання макроекономічних процесів і зовнішньоекономічної діяльності;
- захист ринку від монополізації;
- збереження довкілля;
- нейтралізація недоліків економічної системи тощо.

Вченими не сформульовано єдиної думки щодо визначення переліку економічних функцій держави, які є обов'язковими для спрямування видатків бюджету. Наприклад, американські дослідники, автори підручника «Економікс» К.Р. Макконнелл і С.Л. Брю вважають, що уряд виконує багато економічних функцій, і вони різні [209]. У зв'язку з цим автори виділили дві групи функцій: підтримки та посилення ринкової системи. До першої групи належать такі функції: забезпечення правової бази й суспільної атмосфери з метою сприяння ефективному функціонуванню ринкової системи; захист конкуренції. До другої – перерозподіл прибутку й багатства, корегування розподілу ресурсів з метою змін структури національного продукту, стабілізація економіки, тобто контроль за рівнем зайнятості й інфляції, а також стимулювання економічного зростання.

Механізмом реалізації економічних функцій держави є її соціально-економічна політика, що проявляється через грошово-кредитну, цінову, інвестиційну, фіскальну, валютну, соціальну, зовнішньоекономічну та бюджетну політику.

Механізм використання бюджетних коштів пов'язаний з витрачанням попередньо акумульованих надходжень бюджету держави та спрямуванням бюджетних коштів на цілі, передбачені у затверджених бюджетах [94].

Від початку створення держави і у подальшому її розвитку економічні функції розширювались і поглиблювались, саме на державу покладалась і надалі покладається ключова функція економічного розвитку – процес відтворення.

Хоча держава передусім є інститутом політичної влади, проте на неї покладаються й інші функції, зокрема соціальні, екологічні, гуманітарні та економічні. Наприклад, митна, податкова, тарифна політика є зовнішніми атрибутами будь-якої держави, так само як монетарна, бюджетна політика чи захист власного товаровиробника.

Розглядаючи процес становлення функцій держави і необхідність формування видатків бюджету в історичному

зрізі, варто зазначити, що серед вчених, які відводили ключову роль держави в економічному житті, зокрема формуванні видатків бюджету, відомі праці Жана Батіста Кольбера (1619–1683 рр., Франція) з його концепцією «держава–підприємець». Саме за ініціативи Ж. Кольбера з допомогою бюджетних видатків у Франції створено перші мануфактури, арсенал, поштову службу, організовувались великі проекти і здійснювався вихід на ринки інших країн. Французи вважають Ж. Кольбера засновником флоту. Крім того, ним введено матроську повинність.

Адам Сміт (1723–1790 рр.), на відміну від Ж. Кольбера, вважав, що ринок приватних підприємців має бути вільним від «тиранії» держави і її контролю над приватними підприємцями. На його думку, ключові проблеми в економіці вирішуються приватними підприємцями з урахуванням кон'юнктури ринку, а тому держава з її функціями збирача податків лише заважає нормальній економічній діяльності.

Водночас Адам Сміт наголошував на необхідності участі держави в забезпеченні суспільних благ. Він зазначав про три ключові обов'язки держави, зокрема: формування судової влади для захисту від несправедливого гноблення, створення суспільних інституцій, які не вигідні приватній особі, але так необхідні суспільству, і захист від можливої зовнішньої агресії.

Набір функцій держави епохи вільної конкуренції формувалася як під впливом слабого розвитку продуктивних сил та потреб суспільства, так і пов'язаних з ними фінансових обмежень, отже, можливостей держави [194].

Уявлення про державу як «нічного сторожа» є похідною від розуміння і бачення А. Сміта та Д. Рікардо щодо застосування інструментів ринку як найкращих способів забезпечення економічного зростання і підвищення суспільного добробуту. Ідею економічної рівноваги, або «природної гармонії», як відомо, містила наукова праця А. Сміта «Дослідження про природу і причини багатства народів» (1776 р.), де автор доводив переваги стихійної економіки без

втручання держави і це, на його думку, є оптимальним варіантом функціонування економічної системи.

Таким чином, для класиків політекономії була характерна позиція, яка, з одного боку, недооцінювала вплив держави, що з допомогою видатків бюджету впливала на економіку країни, а з іншого – надмірно переоцінювала можливості приватних підприємців і сам механізм ринкової економіки.

З часом на підвищення ролі держави в стимулюванні економічного розвитку вплинули часті війни, що відбувалися в XIX столітті і зумовили зростання видатків бюджету, наприклад, на військові потреби, забезпечення армії продовольством, зброєю, необхідність підтримки промислово-транспортних монополій, розвиток зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Крім теоретико-методологічних засад обґрунтування важливості формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни, державного втручання і регулювання національної економіки, важливе місце в системі цінностей і ролі держави в регулюванні економічної діяльності належить менталітету і національним особливостям народу, його культурі, звичаям, традиціям.

Відомі приклади в історії, де держава мала незначний або, навпаки, сильний тиск на економіку, застосовуючи потужні важелі впливу, зокрема, з допомогою видатків бюджету через механізм стимулювання пріоритетних галузей або інших методів управління видатками. Так, сильний державний вплив на економіку притаманний такій державі, як Росія, де простежуються сильні позиції державного впливу на розвиток бізнесу і підприємництво через систему субсидій, дотацій, пільг, кредитів, податків тощо.

Вітчизняні науковці зазначають, що російські вчені підійшли до розуміння впливу бюджетної політики, а відтак і держави як її головного суб'єкта на темпи зростання економіки [194].

Практичним проявом реалізації державою функцій є її економічна політика, яка містить:

- загальнодержавні цілі;
- фінансову політику;
- фіскальну політику, зокрема доходи і видатки бюджету;
- боргову політику (залучення позик, зовнішньоекономічної заборгованості);
- торговельну та валютну політику;
- перепрофілювання виробництва і забезпечення структурної перебудови економіки з метою підвищення її ефективності;
- ефективне використання наявних ресурсів (надр, капіталу, трудових ресурсів, майна) тощо.

Економічна політика держави є елементом її загальнодержавної політики і включає різні напрями: гуманітарний, екологічний, соціальний, оборонний тощо. Економічні заходи мають бути комплексними, охоплювати всі сторони суспільного життя. Значний вплив на економічну політику держави, формування видатків бюджетів усіх рівнів чинять такі фактори, як: політичний, соціально-психологічний, духовний, етнічний, моральний та ін.

Перелік видатків, їх склад і структура постійно змінюються залежно від економічної ситуації, пріоритетів у спрямуванні коштів. Бюджетні видатки використовуються для розподілу фінансових ресурсів держави за різними ознаками – територіальними, галузевими тощо з метою їх раціонального розміщення та ефективного використання, сприяння соціально-економічному розвитку країни [219].

Бюджетне прогнозування і планування, оперативне управління бюджетними коштами, бюджетне регулювання, бюджетний контроль є методами як механізму формування бюджетних коштів, так і механізму використання бюджетних коштів [94].

Відомий американський економіст Торстейн Веблен (1857–1929 рр.) у своїй науковій праці «Теорія ділового підприємства» зазначав, що уряд має чимало справ, крім сприяння діловим колам; але більша частина його роботи, навіть не спрямованої на реалізацію цілей бізнесу, перебуває

під наглядом ділових кіл. Рідко буває так, що уряд цивілізованої країни буде наполегливо проводити курс, що спричинить шкоду інтересам найбільш помітного в цьому суспільстві корпусу бізнесменів. Ступінь, в якому уряду не вдається адаптувати свою економічну політику до потреб бізнесу, є мірою його ослаблення [53]. Тобто уряд будь-якої країни, як правило, враховує інтереси бізнесу, зокрема великого, і не може ігнорувати цей чинник як при формуванні податкової бази, так і під час визначення обсягу видатків бюджету.

Е. Аткинсон і Дж. Стігліц у науковій праці «Лекції з економічної теорії державного сектору» зазначають, що держава може діяти в класових інтересах частини населення, а її рішення відображають відносний вплив різних груп [4].

Т. Веблен наголошував, що економічна політика держави певною мірою сприяє обслуговуванню інтересів великого бізнесу; тому і в торгівлі, і в промисловості бізнесмени однієї нації шкодять один одному, тим самим під час стратегічної гри, скерованої на отримання фінансової вигоди, дестабілізують державні структури, чи то законодавчі, дипломатичні чи військові [53]. Тобто бюджетні видатки як інструмент реалізації бюджетної та економічної політики держави досить часто підпадають під дію зовнішніх факторів впливу, в цьому випадку великого бізнесу, який чинить вплив на обсяги і структуру бюджетних видатків.

Виконуючи свої функції, зокрема в управлінні економічними процесами, держава здійснює вплив організаційного і регулюючого фактору на діяльність інших суб'єктів економіки з метою впорядкування їх діяльності та підвищення ефективності і результативності.

Економічна сутність формування видатків бюджету тісно пов'язана з розвитком держави і виконання нею економічних та соціальних завдань. Проте держава не завжди ефективно виконує покладені на неї функції. Забезпечити позитивний результат і сталу динаміку економічного та соціального розвитку

можливо при дотриманні принципу науково обґрунтованої прогнозованості своєї діяльності.

У кінці ХХ ст. в розвинених країнах була порушена економічна стабільність, що призвело до спаду економіки, зростання рівня безробіття та інфляції і негативно вплинуло на темпи відновлення виробництва, соціально-економічного розвитку. Причиною цієї економічної дестабілізації стала сама держава. Оскільки держава, реалізуючи економічну політику, значну частку бюджетних видатків спрямовує не в реальну економіку, а на утримання бюрократичного апарату, що наочно демонструє відмінність ринкового механізму з правилом «невидимої руки» від державного втручання в економіку і фінансування державного апарату.

Деякі науковці зазначають, що реалізація державної влади здійснюється через державний апарат, який має вертикальну ієрархічну структуру з відповідною керівною ланкою [2].

До того ж, сам по собі державний апарат являє собою «бюрократичну машину», яка стримує розвиток конкуренції, гальмує економічне зростання. Ухвалення державним апаратом законодавчих актів, численних розпоряджень, директив, постанов, встановлення нових тарифів і нормативів, що регулюють економічну діяльність, іноді негативно відображається на економічному розвитку.

Таким чином, державний апарат, одержуючи значну частку бюджетних видатків на своє утримання, несе в собі серйозні загрози та виклики для економічного розвитку. В цій ситуації суспільство, з одного боку, як платник податків вимушене платити високу ціну, з іншого – це негативно впливає на темпи розвитку економіки і соціальної сфери.

Держава, використовуючи бюджетні видатки через бюджетну систему, не завжди дотримується принципу ефективності управління та використання ресурсів. Тому виникає необхідність скорочення бюджетних видатків на державне управління.

Слушною, на наш погляд, є думка О.Д. Василика, що видатки бюджету на державне управління повинні узгоджуватись із завданнями адміністративної, конституційної реформ [46].

Проведення в Україні зазначених реформ підвищить ефективність державного управління, забезпечить неухильне дотримання законодавчих норм, зробить прозорим систему управління бюджетними видатками і наблизить бюджетну систему до стандартів високорозвинених демократичних країн.

Як свідчить міжнародна практика, бюджетні видатки доцільніше перерозподіляти між пріоритетними секторами економіки, тим самим здійснювати фінансове оздоровлення підприємств реального сектору, створювати сприятливі макроекономічні умови для зростання економіки і надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Призначення і роль бюджету держави у суспільстві в економічній літературі розглядається дуже широко. Частина економістів вважає, що це призначення виявляється передусім у процесі формування і розподілу ВВП, здійснення і забезпечення розширеного відтворення бюджетних коштів та виконання зобов'язань держави. Інші вчені акцентують увагу на такій важливій ролі, як регулювання економіки із застосуванням економічних методів. Окремі науковці вбачають призначення бюджету у забезпеченні фінансовими ресурсами потреб економічного й соціального розвитку на основі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту в державі [35].

У деяких країнах по-новому осмислено роль і значення держави в регулюванні економіки, в тому числі за рахунок бюджетних видатків. Це зумовлено зміною економічної ситуації в світі впродовж 70-х років ХХ ст. До того ж, встановлено значні суперечності і недоліки кейнсіанської теорії. Це стало однією з причин виникнення неокласичної економічної теорії та її напрямів – монетаризму (М. Фрідман) та «економіки пропозицій» (А. Лаффер, М. Фельдштейн). Теорія монетаризму передбачала значне зниження податкового

тягаря на підприємців і водночас скорочення соціальних програм. Останнє через відсутність підтримки з боку населення не дало можливості проводити реформи.

З часом у своєму еволюційному розвитку держави почали поступово звільнятися від не властивих їм функцій і передавати їх ринковому механізму, де ефективність є найвищою. Тобто відбувся зворотний процес від надмірного регулювання до застосування механізму ринку. Так, у європейських країнах, зокрема у Франції, після 1990 року держава активно регулювала житлове будівництво, а до того пріоритетним напрямом державного регулювання були і залишаються питання культури, освіти, професійної підготовки. У скандинавських країнах (Швеція, Норвегія, Данія) держава, як відомо, бере активну участь у реалізації ефективної соціальної політики. В розвинених західних країнах відбувалась переорієнтація державного регулювання на цілі довгострокового розвитку, зокрема в США держава почала більше уваги приділяти фундаментальним дослідженням, прикладним розробкам, енергетиці, охороні навколишнього середовища, розвитку «людського капіталу», проблемам освоєння космосу (NASA). Так, спостерігаючи за підприємницьким хистом і здобутками відомого американського підприємця Ілона Маска, можна з впевненістю зазначити, що незабаром в США освоювати космос будуть не за рахунок бюджетних видатків, а шляхом широкого залучення приватних інвестицій.

Проте роль бюджетних видатків у регулюванні економічних та соціальних процесів, на наш погляд, буде достатньо високою.

Відомі вчені П. Самуельсон і В. Нордхаус вважають, що серед різноманітності можливих видів діяльності держави можна видокремити три економічні функції в ринковій економіці: зростання ефективності, забезпечення рівних прав та заохочення до макроекономічної стабільності та зростання [337].

З допомогою видатків бюджету держава впливає на рівень зайнятості населення, пожвавлення ділової активності,

сукупного попиту, регулювання цінової політики, стимулює макроекономічне зростання тощо (рис. 1.1).

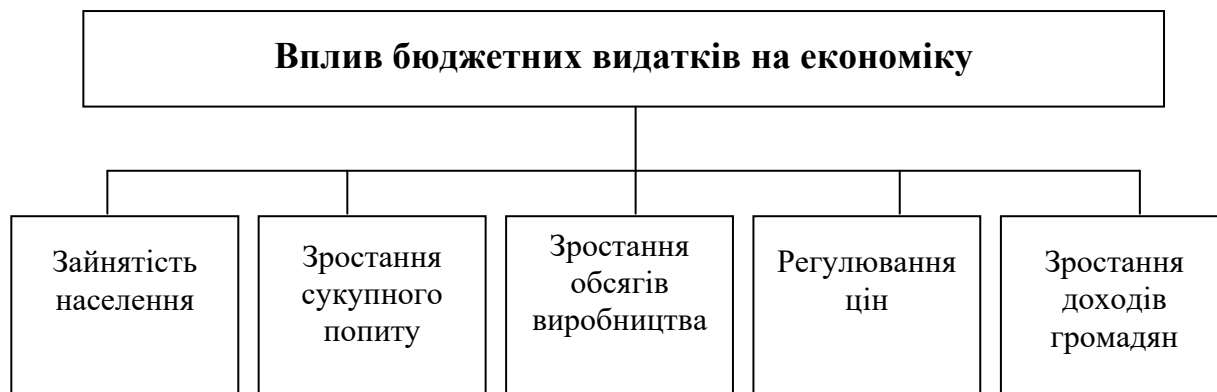


Рис. 1.1. Вплив бюджетних видатків на економіку країни

Джерело: розроблено автором.

Бюджетні видатки у системі регулювання соціально-економічного розвитку впливають на появу нових суб'єктів господарювання, їх подальший розвиток, перепрофілювання, контроль тощо.

Механізм управління макроекономічних, соціально-економічних процесів з допомогою видатків бюджету в кожній країні є різним. Причиною цієї різнобічності є неоднакові підходи до методів формування і використання видатків бюджету. Наприклад, в Україні формування видатків бюджету при затвердженні державного бюджету має виражений політичний підтекст, де партії лобіюють свої інтереси, які не завжди збігаються із загальнодержавними викликами і проблемами. Крім того, має місце недосконалість механізмів ефективного бюджетного управління, регулювання та інші проблеми перехідної економіки. Недосконалість регулятивних механізмів, відсутність відповідних сучасних інститутів, невміння і небажання чиновників державного апарату ефективно координувати економічну діяльність суб'єктів господарювання призвело до утворення в державі квазіринку.

Майбутнє української економіки, на думку В.М. Гейця, залежить від необхідності поглиблення ринкових трансфор-

мацій і забезпечення на їх основі успіху подальших демократичних перетворень, які є можливими завдяки подоланню квазіринковості шляхом розвитку ринкової інфраструктури у всіх сферах і видах діяльності [80].

В Бюджетному кодексі України передбачено розмежування видатків бюджету між державним бюджетом і місцевими бюджетами (глава 14). Наприклад, ст. 87 БКУ визначаються видатки, що здійснюються з Державного бюджету України, зокрема на:

- державне управління (президент України, законодавча та виконавча влада);
- судову владу;
- міжнародну діяльність;
- фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення, оплату послуг з підготовки наукових кадрів у наукових установах на умовах державного замовлення;
- національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);
- правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і територій тощо [32].

Завдяки бюджетним видаткам і такій формі функціонування бюджету утворюються доходи непрацевдатних громадян і здійснюється підтримка інших соціально незахищених верств населення. Водночас сам факт впливу на величину вказаних виплат регулює міру споживання таких соціальних груп населення відповідно до економічних можливостей суспільства. Бюджетні видатки спроможні позитивно впливати на економічне зростання, пріоритетне фінансування наукових досліджень і розробок, розвиток прогресивних галузей економіки, оптимізацію структури матеріального відтворення, врегулювання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. Саме в цьому контексті і проявляється регулююча роль видатків бюджету. Стимулююча роль полгає у сприянні розвитку підприємницької діяльності,

забезпеченні кадровими ресурсами окремих галузей економіки або забезпеченні динаміки інвестиційного процесу.

Для кожної сучасної країни основним пріоритетом бюджетних видатків завжди будуть видатки, спрямовані на соціальний захист незахищених верств населення, розвиток соціальної інфраструктури та інвестиції в людський капітал. Саме за цими ознаками формується характеристика видатків «соціального бюджету», який певною мірою відповідає соціальній політиці держави. Політика держави у сфері соціальних видатків бюджету передбачає:

- розробку і впровадження заходів, спрямованих на зниження рівня бідності в країні;
- захист малозабезпечених громадян;
- підвищення соціальних стандартів;
- формування підґрунтя для переведення пільг громадян в адресно-грошову форму;
- забезпечення зростання пенсій, заробітних плат вчителів, медичних працівників;
- належне фінансування бюджетних установ, організацій відповідно до встановлених у країні нормативів.

Часто в бюджеті передбачено асигнування на компенсацію втрат населенню від зростання цін в умовах їх лібералізації. Наприклад, у 2017 році вдвічі збільшилися видатки Державного бюджету України на субвенцію місцевим бюджетам для надання пільг і житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, насамперед за рахунок збільшення кількості домогосподарств, які внаслідок низької платоспроможності отримали субсидії.

В Україні діяльність держави у соціальній сфері має надзвичайно важливе значення для суспільства. Ідея функціонування держави заради інтересів народу є основою виконання державою соціальних функцій (охорона здоров'я, комфортні умови життя населення, гарантії соціального захисту, забезпечення потреб малозабезпечених) і цей чинник виникає не одразу, а поступово, по мірі розвитку суспільства. Необхідність підвищення життєвого рівня населення усвідом-

люється суспільством у процесі власного розвитку, зростання нерівності та масштабів бідності.

В основі виникнення соціально орієнтованої економіки лежить два принципи: цілісність політики формування інституційних і монетарних умов щодо приватної ініціативи і створення конкурентного середовища для примноження, а не розподілу і регулювання окремих секторів економіки.

Більшість дослідників переконані, що економічна сутність видатків бюджету проявляється у різних видах видатків, кожен з яких має якісну та кількісну характеристики. Причому кількісна характеристика відображає величину, а якісна – економічну природу явища і дозволяє встановити призначення бюджетних видатків.

Видатки бюджету забезпечують реформування галузей економіки з метою їх модернізації, тим самим видатки бюджету сприяють підвищенню якості надання соціальних послуг, спрямовуються на інвестування, наприклад, об'єктів соціальної інфраструктури, інших об'єктів стратегічного значення.

При реалізації бюджетної політики у системі соціально-економічного розвитку країни важливо, щоб бюджетні видатки формувалися відповідно до затверджених у бюджеті макропоказників, а бюджетні кошти спрямовувалися за цільовим призначенням.

Цільове спрямування коштів означає, що бюджетні видатки здійснюються суворо за цільовим призначенням відповідно до напрямів витрат, передбачених у кошторисах і фінансових планах [46].

Аналіз виконання Державного бюджету України свідчить, що цей фінансовий документ країни має суттєві проблеми формування видатків бюджету. Наприклад, у 2014 році, в умовах спаду економіки держбюджет виконано на 6,8%. В цей період було анексовано Росією АР Крим, розпочалась антитерористична операція на Сході країни, тому бюджет не було виконано як за доходами, так і за видатками. Так, доходи бюджету зросли в порівнянні з 2013 роком на 5,3%,

Формування видатків бюджету

або на 17,9 млрд грн і фактично становили 357,1 млрд грн, тобто 94,5% затвердженого законом про державний бюджет обсягу надходжень (377 млрд 821,6 млн грн).

Видатки бюджету в порівнянні з 2013 роком зросли на 6,6% (26,8 млрд грн) і становили 430,2 млрд грн, або 97,4% обсягу, передбаченого законом про бюджет. З цих видатків державного бюджету третину було надано місцевим бюджетам – 130,6 млрд грн трансфертів, що склало 56,4% доходів місцевих бюджетів і, відповідно, більше на 4,0% ніж було виділено у 2013 році. Місцеві бюджети спрямували ці кошти на різні види допомог, пільг і субсидій населенню, оплату праці. У 2014 році відбулось зниження на 6,5% реальної заробітної плати, державних соціальних гарантій і водночас зростання споживчих цін. Таким чином, державний бюджет виконано з дефіцитом у 78,1 млрд грн, або на 11,9% менше плану (10,6 млрд грн).

У 2015 році спад економіки продовжився, в умовах галопуючої інфляції (ціни зросли на понад 20% на рік) знецінилася гривня, що вплинуло на рівень життя українців. Доходи бюджету за рахунок інфляції зросли на 2,7 млрд грн планового показника і становили 534,7 млрд грн. Зростання доходів відбулось також за рахунок змін до податкового і бюджетного законодавства, зокрема збільшення нормативів зарахування окремих податків до державного бюджету, підвищення ставок деяких податків, запровадження нових платежів.

Видатки державного бюджету виконані у сумі 576,8 млрд грн (99,2% плану) і майже третина у кінці бюджетного року (листопад–грудень). Недовиконання видатків загального фонду становило 9,9 млрд грн (1,8%). Причина недовиконання бюджету – несвоєчасний розподіл деякими головними розпорядниками коштів та невикористання відкритих асигнувань. Крім того, Державна казначейська служба з різних причин не відкривала за деякими бюджетними програмами асигнувань для проведення видатків у запланованих обсягах. Кошти резервного фонду державного бюджету всупереч

ст. 24 БКУ [32] спрямовувались на заходи, які можна було передбачити при складанні проекту бюджету.

У 2016 році бюджет виконувався в умовах зростання економіки, надпрогнозованого зростання цін і девальвації. Водночас приріст реального валового внутрішнього продукту становив 2,3%.

Доходи державного бюджету становили 616,3 млрд грн (97,6%), а видатки бюджету виконані на 96,7% від плану (684,7 млрд грн). Чинниками, які негативно вплинули на стан виконання державного бюджету за видатками, були, зокрема: неналежна організація окремими учасниками бюджетного процесу (УБП) проведення видатків, оскільки перерозподіл бюджетних призначень здійснювався в кінці року, до того ж, Кабінетом Міністрів України несвоєчасно прийнято ряд нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону про державний бюджет.

Проаналізований стан виконання державного бюджету у 2017 році за дев'ять місяців засвідчив, що темпи зростання економіки уповільнились, проте прискорились інфляційні процеси. Доходи державного бюджету за січень–вересень становили 585,8 млрд грн (74,4% від плану), в порівнянні з аналогічним періодом 2016 року зросли в 1,4 раза. За цей період видатки державного бюджету склали 571 млрд 93,9 млн грн (66,4% від плану). План видатків загального фонду державного бюджету не виконано на 9,7%. Причиною стала неналежна організація виконання УБП більшості бюджетних програм.

Частка трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам зросла до 55,3%. Наприклад, у шістнадцяти з двадцяти п'яти регіонів України ця частка становила 60,0%, а у чотирьох регіонах цей показник досяг 70,0%, тим самим посилилась залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. Субвенції з державного бюджету спрямовувались на соціальний захист населення, зокрема для надання пільг, житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. У цьому періоді не виконано план надходжень

від приватизації державного майна, що викликало необхідність їх заміщення з інших джерел.

У 2018 році передбачено збільшення видатків з державного бюджету на 12,7% у порівнянні з 2017 роком. Ці кошти, як і в 2017 році, заплановано спрямувати на оборону, забезпечення громадського порядку, безпеку, судову владу, обслуговування державного боргу й надання трансфертів місцевим бюджетам. Згідно із внесеними до Бюджетного кодексу змінами щодо передачі окремих видатків місцевим бюджетам, урядом запропоновано здійснювати видатки з місцевих бюджетів на надання пільг населенню для оплати житлово-комунальних послуг.

Характерними ознаками майже щорічного недовиконання Державного бюджету України за видатками є: несвоєчасне затвердження Кабінетом Міністрів України порядків використання коштів державного бюджету, невчасне здійснення розподілів бюджетних призначень між адміністративно-територіальними одиницями, напрямками (об'єктами, заходами). Не сприяють проведенню видатків у запланованих обсягах несвоєчасне затвердження порядків і умов надання окремих субвенцій, тривала підготовка документів, необхідних для державних закупівель, низький рівень виконання плану надходжень від приватизації державного майна і державних запозичень, що зумовлює необхідність їх заміщення іншими джерелами для забезпечення виконання в запланованих обсягах видатків державного бюджету.

Бюджетні видатки в Україні, як і будь-якій іншій країні, спрямовуються на загальні потреби економіки і соціальної сфери. Різноманітність конкретних видів бюджетних видатків зумовлена певними чинниками, а саме:

- рівнем соціально-економічного розвитку країни;
- мережею взаємозв'язків бюджету з суб'єктами національної економіки;
- завданнями, функціями і природою держави;
- територіально-адміністративним устроєм держави;
- формами надання бюджетних коштів тощо.

Поєднання всіх цих факторів формує ту чи іншу систему видатків бюджету країни на відповідному етапі її соціально-економічного та еволюційного розвитку.

Роль держави у соціально-економічному розвитку визначається часткою видатків бюджетів у ВВП. За даними дод. 1, співвідношення видатків державного та місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету та валового внутрішнього продукту країни за 1992–2018 рр. свідчать про необхідність удосконалення фінансової архітектури видатків для узгодження позицій щодо темпів соціально-економічного розвитку країни. Видатки державного бюджету у структурі зведеного бюджету в середньому становили 59,27%, видатки місцевих бюджетів – 40,72%, на 18,55 відсоткового пункту менше. Середня частка видатків державного бюджету у валовому внутрішньому продукті становила 24,91%, а саме на 10,49 відсоткового пункту більше, ніж частка місцевих бюджетів – 14,42%. Частка видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету була найбільшою у 1998 році – 49,00% та 2017 році – 46,36%, а найменшою у 1994 році – 30,30% та 1996 році – 34,50%. Частка видатків державного бюджету у структурі зведеного бюджету завжди перевищувала показник 50,0% і найбільшою була у 1994 році – 69,70% та 1996 році – 65,50%, найменшою у 1998 році – 51,00% та 2017 році – 53,62%. Найбільша частка видатків державного бюджету у видатковій частині зведеного бюджету була у період 1992–1997 рр., найменша у 2017–2018 рр. Частка видатків місцевих бюджетів у видатковій частині зведеного бюджету була найбільшою у період 1998–1999 рр.; 2017–2018 рр., найменша в окремих роках, зокрема у 1994 р., 1996 р., 2000 р. Частка видатків державного бюджету у валовому внутрішньому продукті у 2017 році становила 19,00% та у 2018 році – 19,90% і місцевих бюджетів за відповідний період становила 16,42% та 16,38%, що викликано процесом децентралізації і збільшення частки видатків у структурі місцевих бюджетів.

У структурі видатків зведеного бюджету України найбільшу частку або майже третину становлять видатки на соціальне забезпечення і захист населення, що за 2001–2005 рр. становила 21,23%, 2006–2010 рр. – 24,37%, 2012–2018 рр. – 27,39%. Відповідний показник видатків на освіту за 1996–2000 рр. склав 13,92%, 2006–2010 рр. – 20,17%, 2012–2018 рр. – 19,21%. Частка видатків на охорону здоров'я у структурі зведеного бюджету в середньому за 2002–2018 рр. склала 11,40%, зокрема за 2002–2006 рр. цей показник становив 11,86%, 2007–2011 рр. – 11,54%, 2012–2018 рр. – 10,74%. Показники видатків бюджету залежать як від фінансових можливостей бюджетної системи, так і пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

На структуру видатків впливають економічні можливості бюджету. В державному бюджеті хоч і виділяється значна частка на соціальний захист населення, проте цього недостатньо для вирішення нагальних проблем.

Як стверджують деякі дослідники, рівень виконання видатків на допомогу на догляд за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу є невисоким протягом 2012–2014 рр. і становить 86–88%. Такий низький рівень виконання запланованих видатків характеризує неефективне планування, водночас ця тенденція спостерігається протягом тривалого періоду [245]. Хоча проблеми соціального захисту населення є пріоритетними для уряду України, проте ресурс, що закладається при формуванні видатків на ці цілі, є недостатнім для вирішення питання.

Сучасні світові глобалізаційні процеси спонукають кожну країну до здійснення заходів щодо прискорення науково-технічного прогресу та економічного розвитку, що забезпечує конкурентоспроможність держави на світовому ринку. На сьогодні загально визнаним шляхом підвищення конкурентоспроможності не тільки розвинених країн, а й перехідних економік є розбудова економіки, що базується на знаннях. Україна має всі необхідні передумови для формування економіки знань, і кожна зі складових такої економіки розвинена

більшою чи меншою мірою, має серйозний потенціал для розвитку, проте використовується безсистемно, немає налаштування на створення нових конкурентних переваг на ринках, а тому й не відбувається його трансформування у високу якість зростання [62].

Залежно від ролі бюджетних видатків у суспільному відтворенні їх розподіляють на дві частини, зокрема одна частина пов'язана з матеріальним виробництвом, удосконаленням її галузевої структури, інша використовується на утримання і подальший розвиток невиробничої сфери.

Видатки бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни являють собою сукупність конкретних видів видатків усіх рівнів бюджетів, які взаємопов'язані між собою. Видатки будь-якого бюджету виділяються згідно із затвердженими бюджетними призначеннями.

Використання видатків бюджету за принципами, на яких побудована бюджетна система країни, дає можливість раціонально та ефективно використовувати ресурси.

Склад і структура видатків бюджету визначається економічним змістом і завданнями, які стоять перед державою на цьому етапі соціально-економічного розвитку і є індикатором соціально-економічної політики держави.

Видатки бюджету є тим ресурсом, який забезпечує безперервне існування суспільства та задоволення основних його потреб. Видатки бюджету можна розподілити на дві групи залежно від їх ролі у суспільному відтворенні, зокрема видатки на: забезпечення безперервного виробництва і зростання виробничих фондів та задоволення соціально-культурних потреб членів суспільства. Таким чином, до першої групи належать видатки на фінансування економіки, а до другої – соціально-культурних заходів, медицини, освіти, державного управління, оборони тощо. Співвідношення між цими групами видатків визначає ефективність бюджету. Наприклад, чим вищі видатки на забезпечення конкурентоспроможності економіки і, відповідно, менший рівень видатків спрямовується на споживання, тим ефективність використання цих видатків

вища. Разом з тим, ефективність використання бюджетних видатків залежить від методики формування видатків і соціальної політики, яку реалізує держава в певній соціально-економічній ситуації.

Особливість формування видатків відповідно до рівнів бюджетів характеризує їхню сутність і призначення самих видатків. При формуванні видатків за рівнями бюджету враховуються такі чинники:

- розмежування функцій між бюджетами різних рівнів і органів управління;

- доцільність видатків на ті чи інші заходи в даному бюджеті;

- структурна ієрархія, тобто підпорядкування тих чи інших установ, відомств, організацій і межі їх діяльності.

Порядок формування видатків бюджету визначається чинним бюджетним законодавством, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, інструкціями, методиками, наказами Міністерства фінансів. Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо використання економічної і фінансової бази на їх території. Економічну базу окремої адміністративно-територіальної одиниці складає власне майно і передані їм об'єкти, які є джерелом доходів і задоволення соціально-економічних потреб місцевого населення. Фінансову базу складають власні бюджетні ресурси і трансферти з державного бюджету.

Видатки між рівнями бюджетів у межах бюджетної системи розподіляються відповідно до положень Бюджетного кодексу. Склад і формування видатків кожного рівня бюджету в межах бюджетної системи визначається чинними законодавчими нормами, наявністю конкретних об'єктів на відповідній території, які необхідно фінансувати, щоб забезпечити їх життєдіяльність.

Обмеженість видатків бюджету зумовлює встановлення ліміту видатків державного і місцевих бюджетів, що визначається відповідними органами, які уповноважені здійснювати бюджетне планування для фінансування бюджетних

програм. Основою визначення ліміту видатків бюджету є прогнозні показники бюджету, пріоритетні напрями розвитку, макроекономічні та інші показники.

При розрахунку ліміту видатків бюджету враховується загальна сума видатків на фінансування бюджетних програм. Ліміти видатків бюджету доводяться до відома кожного головного розпорядника коштів.

При плануванні видатків бюджету передбачається спільна діяльність різних УБП, державних органів і структур, громадськості, інших причетних до використання бюджетних коштів.

На думку деяких науковців, бюджетне планування – науково обґрунтований процес визначення джерел формування і напрямів використання бюджетних коштів [16].

Інші вважають, що бюджетне планування – комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу [381].

На нашу думку, бюджетне планування – комплекс обґрунтованих заходів, які використовуються у бюджетному процесі із застосуванням різних підходів з визначення показників надходжень і видатків бюджету.

Відповідно до функцій, які виконує бюджетне планування, формується і наповнюється його змістовна частина. Так, бюджетне планування виконує такі функції:

- визначає пріоритети соціально-економічного розвитку;
- перерозподіляє ресурси на різні бюджетні програми, проекти і визначає темпи економічного зростання;
- сприяє підвищенню добробуту громадян;
- відображає сутність видатків і бюджетної політики країни.

Бюджетне планування ґрунтується на наукових засадах його організації, зокрема:

- зважаючи на потенційні можливості бюджету, застосовує комплексний підхід до параметрів економічного та соціального розвитку країни;

Формування видатків бюджету

- зосереджує бюджетні ресурси на першочергових заходах та пріоритетах;

- визначає джерела надходжень і здійснює їх перерозподіл через бюджетну систему;

- застосовує єдині методологічні підходи прогнозування і розвитку соціально-економічних процесів, здійснення розрахунків і визначення бюджетних макропоказників;

- здійснює науково обґрунтовані розрахунки планів і удосконалює методи планування бюджету.

При плануванні видатків державного бюджету до Міністерства фінансів, що готує проект бюджету, долучаються комітети ВРУ, КМУ, різні міністерства і відомства, консультанти, міжнародні експерти та фінансові інститути. Тому Міністерство фінансів має врахувати:

- основні засади бюджетної політики на наступний рік;

- окремі програми соціально-економічного розвитку України;

- комплекс законодавчих, нормативно-правових актів, прийнятих постанов КМУ, указів президента України, які впливають на податкову політику і формування доходів і видатків бюджету, а також основні макропоказники, рівень зростання ВВП, мінімальної заробітної плати, малозабезпеченості тощо;

- обсяги міжбюджетних трансфертів та їх розподіл між регіонами;

- рівень інфляції;

- виплату боргів за зовнішніми і внутрішніми зобов'язаннями держави;

- інші суспільно-політичні, економічні фактори, які можуть впливати як на доходи, так і видаткову частину бюджету.

На регіональному рівні при здійсненні планування місцевого бюджету враховуються:

- основні напрями соціально-економічного розвитку регіону, міста, селища, села;

- прогнозовані показники зведеного балансу бюджетних ресурсів адміністративно-територіальної одиниці;

- плани інвестиційного розвитку;
- стан виконання бюджету минулого року і досягнуті соціально-економічні показники.

Слід зазначити, що при бюджетному плануванні обов'язково враховуються усі негативні фактори, які можуть впливати на економіку країни, порушувати стабільність її фінансової системи. Забезпечити ефективне бюджетне планування непросто, особливо, в країні з нестабільною соціально-економічною, політичною та військовою ситуацією.

Успішне планування бюджету дає можливість оптимізувати бюджетні видатки, стабілізувати соціально-економічну ситуацію, спрямувати бюджетні видатки у пріоритетне, науково обґрунтоване русло, що допоможе країні вирішити нагальні проблеми та вийти на нові етапи економічного та соціального розвитку.

Бюджетне планування, яке здійснюється не на один рік, а на середньо- та довгострокову перспективу, закладає фундамент перспективного розвитку з визначенням конкретних заходів, термінів виконання робіт, участі різних гілок влади, ОМС, спрямованих на ефективне вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави.

Як зазначає І.Я. Чугунов, у процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для виконання найбільш важливих завдань державного впливу на економічний розвиток [363].

Планування є тим інструментом, з допомогою якого держава формує видатки бюджету не лише на економічні чи соціальні процеси, а й впливає на ступінь реалізації регіональної, зовнішньоекономічної політики, розвиток освіти, науки, стимулює ділову активність, заохочує підприємців, суб'єктів господарювання до високопродуктивної праці тощо.

Ключовим завданням бюджетного планування є:

- встановлення реальних джерел наповнення бюджетів усіх рівнів;
- справедливий розподіл коштів між адміністративно-територіальними одиницями;
- задоволення соціальних потреб населення;

Формування видатків бюджету

- забезпечення макроекономічних пропорцій розвитку держави;
- створення необхідних соціальних резервів, які використовуються на планові та позапланові заходи;
- створення прозорих умов для здійснення платежів, руху бюджетних коштів;
- можливість здійснення ефективного фінансового контролю за кожною бюджетною програмою, проектом, операцією на усіх стадіях бюджетного процесу;
- забезпечення ефективного використання бюджетних видатків.

Серед відомих методів бюджетного планування програмно-цільовий метод вирізняється найбільшою ефективністю при використанні бюджетних видатків (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Методи бюджетного планування

Джерело: розроблено автором.

За І.Я Чугуновим, середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави [363].

Бюджетне планування, на наш погляд, суттєво зміниться, якщо в бюджетний процес впроваджувати новітні інформа-

ційні технології. Це не лише прискорить роботу відповідних служб, які здійснюють планування бюджету, а також дасть можливість уникнути «людського фактору», який часто є причиною не лише корупційних зловживань, а й допущення значних прорахунків у визначенні показників бюджетних видатків.

Планування видатків бюджету із застосуванням інформаційних технологій забезпечить його високий рівень і надійність, а також спростить процедуру контролю за розрахунками бюджетних макропоказників, визначення потреби в коштах у розрізі головних розпорядників коштів тощо.

Ефективне бюджетне планування є інструментом якісного управління видатками бюджету, надає змогу підвищити роль бюджетної політики у реалізації соціально-економічних завдань, рівень державних соціальних стандартів.

Україні на шляху до європейської інтеграції важливо забезпечувати соціальні гарантії рівня життя, а для цього необхідне ефективне функціонування фінансового механізму, стимулювання економічного розвитку, дотримання соціальної справедливості при плануванні видатків бюджету.

Якісне планування і прогнозування, що базуються на реальних фінансових показниках і достовірній інформації, дають можливість більш чітко координувати пріоритетний курс і досягати кращих результатів в економічній діяльності. На нашу думку, державне регулювання темпів соціально-економічного розвитку в сучасних умовах розвитку економіки набуває особливої ваги та актуальності, оскільки суспільство потребує значних здобутків у цій сфері.

За своєю матеріально-речовою сутністю бюджетні видатки являють собою грошові кошти, скеровані на фінансове забезпечення тих завдань і функцій, які бере на себе держава та органи місцевого самоврядування (ОМС). Це відображено в класифікації видатків бюджету.

Існує чотири види класифікації видатків:

– функціональна (КФК);

- економічна (КЕКВ);
- відомча (КВК), що дає можливість здійснювати повний економічний аналіз і контроль за витрачанням бюджетних коштів;
- програмна (КПКВК).

Економічна класифікація видатків визначає конкретне спрямування коштів, тобто предметно-цільове їх призначення, і розподіляє видатки на:

- поточні видатки (код 1000) – усі платежі бюджету, передбачені на поточні цілі;

- капітальні видатки (код 2000) – платежі з метою придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів або невідплатні платежі, що передаються утримувачам бюджетних коштів з метою придбання ними капітальних активів, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням основних фондів;

- нерозподілені видатки (код 3000) – це видатки з резервних фондів та фондів непередбачених видатків Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та місцевих адміністрацій, виконкомів місцевих рад;

- кредитування з вирахуванням погашення (код 4000) – платежі бюджетів усіх рівнів з метою проведення економічної політики, в результаті яких у них виникають фінансові вимоги до інших суб'єктів господарської діяльності. При застосуванні категорії кредитування обов'язковою умовою є виникнення зобов'язання щодо повернення коштів.

Кожний напрям має цільове призначення коштів. Відповідно до Інструкції, затвердженої наказом Мінфіну від 12.03.2012 № 333 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» [238], економічна класифікація видатків бюджету призначена для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними

характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій держави та місцевого самоврядування.

Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу (УБП) з точки зору виконання бюджету. Видатки на проведення публічних закупівель здійснюються за відповідними кодами економічної класифікації видатків бюджету залежно від економічної суті платежу. Видатки одержувачів бюджетних коштів здійснюються за відповідними кодами економічної класифікації видатків бюджету, зокрема на капітальні та поточні видатки. Так, капітальні видатки – це видатки, що спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу. Критерії (вартісний та часові показники) капітальних видатків регулюються чинним законодавством. Поточні видатки – це видатки, спрямовані на виконання бюджетних програм, що забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям).

Класифікація видатків за відомчою ознакою засвідчує, якому міністерству, відомству чи установі спрямовуються кошти бюджету. Тобто вона містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів, де кожен має свій код.

Відомча класифікація видатків затверджується: для Державного бюджету України – Міністерством фінансів України, а для бюджетів місцевого самоврядування – міністром фінансів АРК, керівником місцевого фінансового органу.

Розподіл видатків за видами бюджетів здійснюється з метою досягнення стабільного фінансування суспільних послуг, забезпечення якості цих послуг та наближення їх до

кінцевого споживача згідно з потребами населення відповідної території [165].

Відомчі ознаки дозволяють виокремити в кожній групі видатків відповідне міністерство, іншу державну установу або юридичну особу, яка отримує бюджетні асигнування. Ця ознака класифікації видатків бюджету відображає найбільш мобільні зміни в структурі видатків, пов'язані із зміною системи управління.

Програмна класифікація видатків передбачає фінансування за окремими бюджетними програмами. Саме з метою встановлення ролі і значення бюджетних видатків в економічному житті суспільства їх класифікують за відповідними ознаками. Розподіл видатків на поточні і капітальні розкриває суть їх впливу на процес розширеного відтворення. Тобто поточні видатки передбачають для надання асигнувань установам, відомствам, іншим юридичним організаціям на їх поточні потреби і утримання. Ці видатки включають утримання соціальної інфраструктури, галузей економіки, правоохоронних органів, судів, здійснення закупівель товарів і послуг цивільного характеру, забезпечення обороноздатності та інші поточні потреби.

Капітальні видатки, на відміну від поточних, передбачають вкладення в основні фонди і приріст їх запасів. Вони включають капіталовкладення за рахунок бюджетних видатків у різні галузі і сектори національної економіки.

Принцип плановості означає, що витрати з державного бюджету визначаються законом про державний бюджет на наступний рік. Обсяги видатків місцевих бюджетів ухвалюються рішеннями відповідних рад [46].

Таким чином, економічна сутність формування видатків бюджету полягає у вирішенні завдань і функцій держави. Бюджетні видатки відіграють важливу роль у функціонуванні усієї бюджетної системи, є необхідною умовою становлення і розвитку держави, її економіки, соціальної сфери, формування передумов для зростання добробуту населення.

1.2. Бюджетні видатки як складова суспільного розвитку

У системі соціально-економічного розвитку країни основна роль у використанні бюджетних видатків належить державі. У сучасній науковій літературі, орієнтованій на економіку добробуту, переважає думка, що основними засадами і метою держави є створення суспільного добробуту.

У теорії суспільного вибору на перший план висуваються інституції, а механізм дослідження функцій держави розглядається комплексно на рівні з іншими інституціями суспільства.

В Економічному енциклопедичному словнику за редакцією С.В. Мочерного зазначається, що держава – це організація економічної, політичної, правової та ідеологічної влади (підкорення інших своїй волі) в суспільстві, за допомогою якої забезпечується цілісність і безпека держави, здійснюється виконання загальнолюдських та класових соціально-економічних та інших функцій [233].

В сучасній ринковій економіці держава відіграє провідну роль і є носієм прав і обов'язків, суб'єктом економічної системи як виробник, продавець, власник, кредитор, позичальник, інвестор, підприємець, покупець, центральна регулятивна сила, організатор тощо. Поєднання та взаємодія основних елементів функцій держави формує з неї значну економічну силу, яка керує усіма економічними процесами, що відбуваються в країні та суспільстві зокрема.

Держава, виконуючи свої функціональні завдання, забезпечує ефективне функціонування національної економіки, формує грошову політику, стабілізує бюджетну, фінансову системи, запроваджує стандарти якості життя тощо.

На етапах свого еволюційного становлення і розвитку держава завжди втручалась в економічну діяльність суб'єктів господарювання. З історичного досвіду нам відомо, що з допомогою держави як інструменту управління економікою

пануючий клас вирішував проблеми власного благополуччя, створював відповідні соціальні, економічні та інші інститути, які згодом використовував для підтримки свого ж панування. Це доводить аналіз історичного становлення держави та її ролі в економічному житті суспільства.

Втручання і регулювання державою економічних та соціальних процесів, зокрема шляхом перерозподілу видатків бюджету, стало основою переосмислення вченими ролі держави в економічному житті суспільства і знайшло своє відображення в економічній науці.

Питання використання бюджетних видатків задля зміцнення і піднесення національної економіки завжди було важливим чинником суспільного розвитку. За умов трансформації економіки України це питання не втратило актуальності, а, навпаки, зросла його значущість, адже необхідно зупинити деградаційні процеси в окремих галузях, стабілізувати фінансову систему, економіку, забезпечити її розвиток та зростання, вирішити низку проблем в економічній та соціальній сферах.

Управління видатками бюджету має бути ефективним, щоб забезпечувати раціональне використання обмежених бюджетних ресурсів, отримуючи максимально можливий економічний або соціальний ефект. Орієнтація на високу результативність бюджетних видатків вимагає застосування нових підходів, методів та способів управління видатками, вивчення передового зарубіжного досвіду, а отже, безперервно досліджується та вдосконалюється.

Держава розглядає видатки бюджету як важливе джерело забезпечення економічного зростання, інструмент вирішення складних соціально-економічних питань. Шляхом перерозподілу частини ВВП через бюджетну систему держава використовує бюджетні видатки як важливу складову суспільного розвитку.

Різноманітні теорії, що визначають функції держави і їх вплив на соціальні та економічні процеси, розподіляють на три групи: класичну, планово-адміністративну та регулюючу.

У 30–40 рр. ХХ ст. виникла нова теорія державного регулювання економіки, яка в подальшому отримала назву «кейнсіанська». Її засновником був Дж.М. Кейнс (1883–1946 рр.). У своїй науковій праці «Загальна теорія зайнятості, процента і грошей», опублікованій у 1936 році, ним було доведено, що ринковий механізм неспроможний забезпечити повне використання факторів виробництва, збалансування відтворювального процесу і економічну рівновагу. Це була повна протилежність поглядам класичної політекономії про внутрішнє збалансування товарного виробництва капіталістичного ладу. На глибоке переконання Дж.М. Кейнса, механізм ринку не спроможний забезпечити постійну відповідність сукупного попиту і пропозицій, тому виникає потреба державного регулювання економіки. На макрорівні держава через грошово-кредитні та бюджетні важелі впливає на сукупний попит. Таким чином, обмежується зростання попиту на межі піднесення і тим самим стримується зростання цін або, навпаки, стимулюється попит на стадії економічного спаду.

Запропонована Дж. Кейнсом концепція управління ефективним попитом знайшла практичну реалізацію в економічній політиці антициклічного регулювання в багатьох розвинених країнах.

Теоретичні засади використання бюджетних видатків, зокрема його стимулюючої ролі, застосування бюджетних важелів, інших підходів та методів у посиленні ролі держави в регулюванні соціально-економічного розвитку сформовані Дж. М. Кейнсом [166]. Одним з важливих постулатів теорії Дж. М. Кейнса є необхідність державного втручання в економіку, формування видатків бюджету на інвестиції та поточне фінансування потреб суспільства. Реалізація цієї теорії у розвинених країнах забезпечила утвердження державного регулювання економічного та соціального розвитку, формування системи оподаткування, видатків бюджету, державного замовлення та державного підприємництва. Кейнсіанська

доктрина державного регулювання у ХХ ст. істотно змінила уявлення про роль держави в економіці, її широке впровадження урядами різних країн, стало дієвим способом подолання економічної кризи. Застосування методів державного регулювання, запропонованих Дж. М. Кейнсом, надало змогу багатьом країнам розробити власний механізм вирішення економічних проблем, дозволили США подолати «Велику депресію».

Жодна країна, навіть зі світових лідерів, не може обійтися без державного втручання в господарське життя суспільства, зокрема без бюджетних видатків на розвиток економіки [357].

Державне втручання в економіку розпочалось з поширення популярності меркантилістів, ідеологів участі держави в господарських процесах. Серед їх представників найбільш відомим є Т. Мен («Скарб Англії у зовнішній торгівлі, або Баланс зовнішньої торгівлі»), А. Монкретьєн («Трактат політичної економії»), Г. Скаруффі («Роздуми про монету і справжню пропорційність між золотом і сріблом») та ін. [18]. Меркантилісти першими висунули ідею участі держави у господарському житті країни, що стало підґрунтям для сучасних економічних теорій та систем світу, а також активного залучення видатків у регулювання економічного розвитку.

Відомий економіст В. Мітчелл обґрунтував наявність «коротких циклів» (3–7 років), висунув ідею про «довгі цикли кон'юнктури» вікового порядку. Проте, на думку деяких вчених, помилково надавав перевагу емпіричному аналізу перед якісним, а державне регулювання зводив до використання грошово-кредитних важелів.

Держава, втручаючись у соціально-економічні процеси, забезпечує суспільний розвиток. Це, на думку Дж. Кейнса, дає можливість вирішувати проблеми капіталістичних протиріч у рамках товарного господарювання. Економічною теорією Дж. Кейнса і його так званою «кейнсіанською революцією» було нанесено непоправної шкоди існуючому в 30-роках ХХ ст. економічному лібералізму, що опирався на стійкі

постулати і впевненість у саморегулюванні економіки ринкового типу. Хоча з часом наукова думка і саме життя змінились, все ж було внесено серйозні корективи в концепцію класичного напрямку політекономії про пріоритетність ринкового механізму в регулюванні національної економіки. Стало зрозумілим, що без держави, її регулювання економіки за рахунок бюджетних видатків не можливо іншим чином посилювати імпульси розвитку економіки. Тобто, як згодом стверджували деякі вчені, «невидимій руці» А. Сміта потрібна була структура в особі держави для регулювання «стихійного порядку» ринкової економіки.

Значна частина вчених вважає, що ринковий механізм потребує зовнішнього втручання, як і будь-який інший суспільний інститут. Ринок – такий же інститут, як і інші, а держава для нього є одним з найважливіших регулюючих факторів [194].

У ринковій економіці виникають питання, які потребують державного втручання, регулювання суспільного розвитку, зокрема за рахунок бюджетних видатків.

Призначення бюджетних видатків полягає у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави тощо [46].

На нашу думку, бюджетні видатки є відображенням економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом ВВП, централізованих фондів грошових коштів, зосереджених в бюджеті, та їх цільового використання на реалізацію різноманітних соціально-економічних програм та заходів у межах бюджетної системи країни.

Р. Масгрейв, найвідоміший представник сучасної теорії суспільних фінансів, вважає, що держава є оптимальним суспільним інститутом, що добре виконує свої функції. Проте якщо і є певні вади, то їх легко можна виправити за допомогою наукових рекомендацій, зокрема теорії фіскального федералізму. Р. Масгрейв стверджує: «Держава і її суспільний

сектор являють собою невід'ємну частину багатогранного соціально-економічного устрою. Бажання і турботи окремих осіб мають значення, однак притаманні їм способи взаємодії змінюються залежно від сутності їхніх окремих і спільних інтересів. Співіснування в суспільстві приводить також і до зовнішніх ефектів, на які не може адекватно відреагувати ринок і які вимагають політичного процесу – назовемо його державою – для свого ефективного вирішення» [41]. Згідно з логікою автора, держава як суспільний інститут з допомогою бюджетних видатків та інших методів та способів державного регулювання є інструментом вирішення нагальних проблем, зокрема зменшення зовнішніх ефектів.

Аналізуючи роль бюджетних видатків у суспільному розвитку, слід зазначити, що, наприклад, у ХХ столітті, особливо після Другої світової війни, в країнах Західної Європи суттєво активізувалось державне регулювання соціально-економічних процесів на макрорівні. Такий підхід позитивно вплинув на ефективність і результативність економічної діяльності і сприяв підвищенню добробуту громадян, що проживали в цих країнах. Тобто свідоме коригування «стихійного механізму ринку» суттєво пожвавило соціально-економічні процеси, принесло значні економічні дивіденди і покращило добробут громадян.

Як зазначають деякі вчені, практика реалізації макроекономічної політики в післявоєнний період полягала у виваженому поєднанні грошово-кредитних і бюджетних заходів, що наочно засвідчило ефективність кейнсіанських методів [3].

Подальший індустріальний розвиток у країнах західної цивілізації був зумовлений розширенням функцій держави за рахунок бюджетних видатків. Зокрема, кошти спрямовувалися на розбудову інфраструктурних об'єктів: доріг, мостів, каналів, залізниць тощо.

Бюджетні видатки є надзвичайно важливим інструментом регулювання суспільного розвитку, адже вони впливають на підвищення ефективності економіки. Фінанси, спрямовані в

економіку або соціальну сферу, дають значний економічний ефект, збільшуючи доходи і, відповідно, забезпечуючи зростання видатків при формуванні бюджету.

Підвищення якісного рівня формування бюджету як інструменту економічного зростання залежить від ступеня досягнення його суті, оцінки факторів, що визначають його формування, теоретичної обґрунтованості необхідних змін бюджетної архітектури залежно від циклічності соціально-економічних процесів [210].

У бюджетних видатках акумулюється значна частина новоствореної вартості (ВВП, що розподіляється і використовується відповідно до ринкових законів суспільного розвитку – закону вартості, закону попиту і пропозиції, закону підвищення продуктивності праці, закону зростання потреб) для забезпечення розширеного відтворення і задоволення зростаючих суспільних потреб.

Сучасні економічні системи (ринкового типу, змішані та інші) регулюються як з допомогою ринкового механізму, так і держави, що застосовує бюджетні важелі впливу. Суть лише в розмірах та інтенсивності цього втручання. Держава має в своєму арсеналі інструментарій впливу на економіку, застосовуючи важелі грошово-кредитного, митного, а також бюджетного регулювання. Держава з допомогою бюджетних видатків забезпечує розвиток економіки, соціальної сфери, підвищує рівень добробуту громадян, сприяє еволюційному руху суспільства.

На сьогодні українська економіка зазнає значних втрат через низький рівень продуктивності праці та погіршення фінансової дисципліни. Сповільнення рівня продуктивності праці продиктовано низкою причин, у тому числі нераціональним використанням бюджетних видатків.

Так, неналежний фаховий рівень спеціалістів та інших професійних кадрів для потреб вітчизняної економіки чи незавершені науково-дослідні, дослідно-конструкторські розробки або ті розробки, які не цікавлять виробництво, а,

наприклад, дослідні зразки, технології не відповідають сучасним вимогам, так само як закуплене медичне обладнання, яке роками простояє під відкритим небом, не експлуатується і через моральний або фізичний знос з часом може перетворитися на металобрухт. Всі ці приклади є результатом невдалих управлінських рішень, прийнятих у сфері бюджетних видатків, які не тільки не сприяють зростанню продуктивності праці, а навпаки, гальмують цей процес.

Саме завдяки розподілу та перерозподілу новоствореної вартості держава використовує бюджет як основний інструмент впливу на розвиток економіки та зростання продуктивності праці, формує одночасно певну систему економічних інтересів.

Ефективність держави загалом визначається саме ефективністю функціонування фінансово-бюджетної системи, тим, як держава розпоряджається фінансовими й матеріальними ресурсами на шляху до основної мети – задоволення потреб її громадян [384].

Нераціональне використання бюджетних коштів гальмує зростання продуктивності праці, підвищення ділової активності і натомість несе велику загрозу, створюючи додаткові труднощі для економіки та соціальної сфери.

Без зростання продуктивності праці не буде економічного піднесення, хоча цей процес призводить до негативних наслідків, наприклад, погіршення екологічного стану довкілля, зростання техногенного навантаження. Проте збільшення потреб людини, необхідність побудови нової та модернізація існуючої інфраструктури, зростання доходів населення, соціального захисту змушують нарощувати темпи суспільного виробництва, де бюджетні видатки відіграють вагомую роль.

Продуктивність праці відображає не весь рівень добробуту суспільства, а лише вимірює умовно вироблену одну людино-годину продукції.

В економічній літературі зазначається, що рівень і темпи зростання продуктивності праці пов'язані з кількістю вироб-

леної продукції або величиною новоствореної вартості (національного доходу) за одиницю часу чи оберненим показником – затратами робочого часу на одиницю продукції, виконану роботу [105].

На продуктивність праці і економічне зростання впливають політична та соціальна стабільність, ставлення суспільства до підприємців, вчених, винахідників, раціоналізаторів тощо.

Таким чином, підвищити продуктивність праці досить складно. Це досягається завдяки технічному прогресу, зростанню фондоозброєності, покращанню якості робочої сили, переміщенню трудових ресурсів із низькопродуктивних до високопродуктивних галузей, а також низці інших факторів. Не варто вважати зростання продуктивності праці і реального продукту та доходу природним процесом. Науково-технічний розвиток надає можливість здобувати знання, по-новому комбінувати ресурси з метою збільшення кінцевого випуску продукції. На практиці науково-технічний прогрес і капіталовкладення (інвестиції) тісно взаємопов'язані, оскільки технічний прогрес часто сприяє інвестиціям, в тому числі за рахунок бюджетних видатків у нові машини, устаткування та обладнання.

Обсяг основного капіталу на одного працівника є важливим фактором, що визначає динаміку і темпи зростання продуктивності праці. За конкретний період часу можна збільшити сукупний обсяг капіталу, але якщо чисельність населення і, відповідно, робочої сили зросте швидше, продуктивність праці буде знижуватися, оскільки скоротиться фондоозброєність кожного працівника.

Сповільнення зростання продуктивності праці значною мірою пояснюється недостатнім рівнем капіталовкладень у розвиток інфраструктури. Адже інфраструктура відіграє ключову роль у привабливості для інвесторів того чи іншого регіону, міста, селища.

Через систему механізмів та інструментів бюджетної політики в створенні сучасних об'єктів соціальної інфра-

структури бере участь і держава, яка, розподіляючи через бюджетну систему, зокрема державний бюджет, значну частку фінансових ресурсів, бере участь у фінансуванні програм соціально-економічного розвитку міст, селищ, регіонів.

Інвестиції в інфраструктурні об'єкти (дороги, мости, транспортні розв'язки, тунелі) прискорюють транспортування товарів від виробників до споживачів і зменшують витрати на доставку. Тобто розвинена інфраструктура підвищує продуктивність праці, конкурентоспроможність продукції, нарощує суспільне виробництво.

На зростання продуктивності праці впливає також покращання розподілу фінансових, природних та інших ресурсів. Досвід західноєвропейських країн свідчить, що ефективним перерозподілом людських ресурсів є переміщення сільського населення, де продуктивність праці відносно низька до міського населення, зайнятого в переробці, обробній промисловості, виготовленні меблів, автомобілебудуванні, тобто в секторах з відносно високою продуктивністю праці. Це переміщення впливає на середній рівень показника продуктивності праці в країні.

Міста є центрами концентрації великого багатства та доходів, економічної активності і можливістю для індивідумів реалізувати свої амбіції. Крім того, місто має більш переваг ніж село, оскільки, розміщуючи виробництво в межах міста, підприємець зменшує транспортні витрати, послуги зв'язку тощо через близькість до постачальників матеріалів та споживачів продукції, що впливає на зростання продуктивності праці. Тобто територіальні переваги є головним чинником економічного зростання, приваблення робочої сили і, відповідно, розширення міст.

Факторами високопродуктивної праці є капітал, природні ресурси, технології, якість праці та інші фактори. Інвестиції в людський капітал – це напрям, що дозволяє підвищувати кваліфікацію та здібності, тобто продуктивність праці працівників. Видатки з державного чи місцевого бюджетів

або, наприклад, кошти приватного підприємця на верстати та обладнання теж підвищують продуктивність праці і є інвестиціями. Розрізняють три види інвестицій в людський капітал, спрямовані на підвищення продуктивності праці: освіта, охорона здоров'я та мобільність. Останнє означає міграцію з місць низької продуктивності в місця з високим рівнем продуктивності праці. Конкурентна ринкова система сприяє ефективному використанню наявних ресурсів, у тому числі бюджетних видатків, для нарощування суспільного розвитку.

Освіта є важливим фактором підвищення продуктивності праці. Попит на будь-який ресурс (зокрема людський) є похідним від виробленого з його допомогою продукту, тобто попит на ресурс залежить від його продуктивності й ринкової вартості (ціни) товару, що виробляється з його використанням. Заробітна плата – це ціна, що сплачується за використання праці. Чим вищий попит на працю, тим вищий загальний рівень заробітної плати. Попит на працю або будь-який інший ресурс залежить від його продуктивності. Загалом чим вища продуктивність праці, тим вищий попит на неї. Чим більший попит на працю, тим вищий середній рівень реальної заробітної плати.

Продуктивність праці зростає у міру покращання стану здоров'я, професійної підготовки, досвіду, підвищення зацікавленості, застосування різноманітних стимулів, заохочень, зменшення плинності кадрів, зростання забезпеченості машинами, обладнанням, природними ресурсами, при кращій організації та управлінні виробництвом, переміщенні робочої сили до більш ефективних галузей.

На продуктивність праці та суспільне економічне зростання негативно впливають безвідповідальне, недобросовісне ставлення до праці, господарські зловживання та бюджетні порушення, які не дають можливості забезпечувати бюджетним видаткам основну функцію – сталий соціально-економічний розвиток країни, в якій будуються заводи, школи, лікарні.

Уряд, ухвалюючи рішення про будівництво дамби, автомагістралі, мостового переходу або фінансування будь-якої іншої бюджетної програми, повинен проаналізувати фінансові витрати та реальну користь від реалізації цього проекту. Економія бюджетних коштів не означає їх мінімізацію, навпаки, розподіл бюджетних видатків необхідно продовжувати до тих пір, поки не буде отримано вигоду від їх подальшого перерозподілу.

Ефективний розподіл бюджетних видатків дає можливість досягти високого рівня середньої продуктивності праці і тим самим сприяти зростанню економіки, суспільному розвитку. При ефективному розподілі видатків бюджету громадяни впевнені, що грають у чесну економічну гру, а це спонукає їх краще працювати. Економіка зі справедливим розподілом видатків буде ще більш ефективною.

Тому ключовим завданням розподілу бюджетних видатків має бути досягнення максимально високого результату при реалізації бюджетних програм, інвестиційних проектів, інших заходів, на які спрямовуються бюджетні видатки. Раціональне використання бюджетних коштів сприятиме зростанню продуктивності праці, економічному та суспільному розвитку, підвищенню рівня та якості життя громадян.

Розподіл та перерозподіл частини ВВП є необхідною умовою формування централізованого фонду грошових коштів для потреб розширеного відтворення, задоволення інших інтересів суспільства. Забезпечується перерозподіл коштів між галузями, секторами економіки, а також між територіями країни.

Перерозподіл доходу бюджету через бюджетні видатки зумовлений необхідністю передачі фінансових ресурсів з однієї сфери економіки до іншої, з одного регіону до іншого згідно із пріоритетами і планами економічного і соціального розвитку країни, а також відповідно до затверджених державних, галузевих, регіональних програм і заходів соціально-

економічного розвитку та формування основ економічних змін у суспільстві.

Видатки бюджету за умови обґрунтованості їх структури відповідно до функцій держави та макроекономічної ситуації відіграють активну роль у досягненні завдань соціально-економічного розвитку країни [367].

Перерозподіл видатків між областями і регіонами зумовлений різним рівнем економічного розвитку, нерівномірністю розміщення продуктивних сил, природних ресурсів, рівнем енерго- та фондоозброєності підприємств тощо. Зазвичай бюджетні видатки в умовах ринкової економіки спрямовуються першочергово на підтримку державою тих сфер життєзабезпечення суспільства, які не достатньо цікавлять приватний сектор, зокрема: медицину, освіту, науку, культуру. Хоча варто зазначити, що останніми роками приватні інвестиції все більше скеровуються в ці галузі. Все ж ці галузі в основному фінансуються за рахунок бюджетних видатків. Крім того, частка видатків бюджету країни скеровується на забезпечення громадського порядку, державне управління, фінансування судової влади, сектор оборони.

Чинниками, які негативно впливають на ефективність бюджетних видатків і, відповідно, стримують суспільний розвиток, є шахрайство і корупція. Держава не спроможна самотійно подолати це суспільне зло зі своїм негнучким бюрократичним апаратом, який іноді стимулює розвиток корупційних схем щодо розкрадання ресурсів, зокрема бюджетних, і ще більше виводить економіку в тінь.

У державах, де процвітає корупція, бюджетні видатки не спроможні задовольнити всезростаючі суспільні потреби, а отже, суспільний розвиток гальмується.

Деякі вчені збільшення державного втручання вважали процесом експансії бюрократії в її власних інтересах, процесом, що ніяк не зумовлений інтересами економічного розвитку. Противники активної державної макроекономічної політики вказують на повне фіаско урядів багатьох країн, що

розвиваються, в регулюванні економіки, в якій державне втручання найчастіше закінчується банкрутством держави та соціальною кризою[3].

Послідовники вчення Дж. Кейнса Е. Хансен, Д. Хікс, Р. Харрод, Е. Домар, П. Самуельсон та інші в своїх працях обґрунтували необхідність довгострокового державного регулювання на основі планів розвитку національної економіки. Значні кардинальні зрушення в економіці, на думку вчених, можливі за рахунок планування та програмування розвитку економіки. І не ринковий механізм, а державне регулювання, в тому числі за рахунок видатків бюджету, дасть можливість вирішити низку проблем розвитку людства в сучасному глобалізованому світі.

Активна роль держави в економічному житті суспільства, здійсненні соціальних перетворень зумовлює різноманітність конкретних видів бюджетних видатків [46].

Водночас представники неокласичного, неоліберального і монетарного напрямів виступають за обмеження державного втручання в економіку. На їхню думку, наприклад, ринкове ціноутворення досконале і згідно з цією концепцією (Ф. Хаєк, М. Фрідман, Ф. Найт, Г. Саймонс) суспільство потерпає від відходу від ідеї стихійного регулювання економіки. Проте функцією держави має бути гарантування «стихійного» порядку.

Ф. Хаєк вважає необхідним відмовитися від державного втручання і регулювання економіки, зокрема приватного підприємництва. На думку М. Фрідмана, державне регулювання за Дж. Кейнсом завдає лише шкоди.

Як стверджує Дж. Б'юкенен, «...держави у широкому розумінні – це складний інституційний комплекс, здатний досягати багато з того, що є «добрим»..., але діяльність держави може також мати і негативні наслідки – тобто вона може робити багато «поганого»... у цілому колективному підприємстві» [41]. На думку вченого, «...ми занурюємося в анархічний хаос і неконтрольовану експлуатацію під тягарем держави – Левіафана» [41].

Подібних поглядів дотримуються і представники «фрайбурзької школи», що виникла в Європі (ФРН) після Другої світової війни і заснована на теорії ордолібералізму (В. Ойкен, Ф. Бем, а також тих, хто розділяє ці погляди, – А. Мюллер-Армак, В. Репке, Л. Ерхард). Вчені вважали, що функція держави – гарантувати «рамкові» умови загального ринкового господарства та збереження конкуренції і лише вирівнювання за соціальними критеріями ринкових результатів.

На наш погляд, дискусії між науковцями підтверджують факт необхідності державного втручання та регулювання за рахунок бюджетних видатків економічних процесів суспільного розвитку, проблема лише в розмірах та частоті втручання, що пов'язано з функціями держави, які делегує цьому органу суспільство.

Зміна функцій держави залежить від еволюції суспільства та завдань, які стоять перед державою на цьому шляху. Безпосередня участь держави в економічних процесах продиктована самою економічною системою, яка досягла високого рівня усупільнення виробництва в рамках національної та світової економіки.

У своєму історичному розвитку держава часто змінює суспільно-економічну формацію. І відбувається це в результаті заміни старих, давно віджилих форм виробничих відносин та взаємозв'язків між людьми на новий економічний лад. Залежно від того, інтереси якого економічного класу всередині суспільства відстоює і захищає держава, який тип власності домінує в країні і що є основою економічного прогнозування і планування. Це свого роду суспільний критерій визначення типу держави і напряду її економічного розвитку.

Еволюція суспільного розвитку змінює економічну систему, трансформує функції держави, зміни економічної політики, в тому числі бюджетної, фінансової. Ці погляди відображені в сучасній фінансовій теорії, якій притаманне

взаємопроникнення та взаємодоповнення різних течій, шкіл, теорій.

Зростання соціальної несправедливості та економічна неефективність є тими чинниками, які зумовлюють підвищення об'єктивної ролі держави як суспільного інституту у регулюванні соціально-економічних процесів. Держава має дотримуватися основних принципів, на яких побудована бюджетна система країни, і справедливо розподіляти ресурси та ефективно використовувати видатки бюджету на суспільний розвиток.

Бюджетні видатки сучасної країни є складовою суспільного розвитку, забезпечують безперебійне функціонування важливих механізмів та систем державного управління.

В Україні в сучасних умовах суспільного розвитку передбачено зміни функцій держави, реформування ОМС із застосуванням широкої децентралізації – передачі значної частини загальнодержавних функцій на регіональний рівень. Ми вбачаємо в цьому позитивний знак, який має відповідати принципу максимальної ефективності як від передачі функцій з визначенням чітких цілей і завдань, так і надання органам місцевого самоврядування значних фінансових ресурсів, що повинні забезпечити найбільшу віддачу і ефект від їх реалізації.

Більшість дослідників вважають найоптимальнішими для передачі на місцевий рівень влади соціальної, стимулюючої і розподільної функцій [194].

Міське самоврядування перебуває в процесі трансформаційних змін, а низка законів, необхідних для його успішного функціонування, в тому числі зміни до Конституції України, досі не прийняті. Учасники бюджетного процесу не завжди оперативно реагують на ці виклики. Зокрема, Кабінет Міністрів України допускає зволікання з розподілом субвенцій між бюджетами об'єднаних територіальних громад. Наприклад, у 2016 році розподіл затверджено у кінці I кварталу (постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200) [261],

у 2017 році цей розподіл здійснено у I півріччі (постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 410) [262].

Об'єднані територіальні громади (ОТГ) не можуть повноцінно функціонувати через проблеми фінансової самодостатності цих об'єднань. До того ж, успішність роботи громад залежить від відповідної інфраструктури для виконання власних та делегованих державою повноважень та належного кадрового забезпечення.

У певної частини аналітиків існують побоювання щодо недостатності або взагалі відсутності на базовому рівні кваліфікованих спеціалістів, здатних координувати ці процеси, здійснювати заплановані зміни, брати участь у реформуванні місцевого самоврядування, зокрема щодо виконання місцевих бюджетів, адміністрування місцевих податків і зборів. Проблема має загальнодержавний характер. І хоча на законодавчому рівні встановлено нормативи обов'язкового підвищення кваліфікації державних службовців, систематичного проведення атестації, ротації кадрів для ефективного виконання службових обов'язків, ситуація залишається незадовільною [322].

Крім того, до утворених громад, куди увійшли повністю або частина адміністративних територій районів, не завжди передаються повноваження з надання гарантованих державою суспільних послуг. У деяких місцях гальмується процес скорочення штатної чисельності місцевих органів державної виконавчої влади та об'єднаних територіальних громад. Як результат, не відбувається оптимізація бюджетних видатків і їх економія, що не відповідає меті реформи – створенню ефективного місцевого самоврядування. На наш погляд, необхідно ще багато зробити, щоб створити оптимальну модель децентралізації і сформувати повноцінне життєдіяльне середовище для громадян, аби надавати населенню в повному обсязі високоякісні суспільні блага і послуги, задовольняти їх інтереси в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

На сьогодні ми спостерігаємо здебільшого укрупнення сільських, селищних та міських рад шляхом об'єднання територій, соціально-культурних об'єктів та місцевих бюджетів.

Принципами ефективної бюджетної децентралізації має стати розмежування витратних повноважень між бюджетами різних рівнів згідно з прийнятими зобов'язаннями на середньострокову перспективу з урахуванням принципів субсидіарності та збалансованості між функціональними повноваженнями й обсягами надходжень, що спрямовуються на їх реалізацію [153].

Деякі урядові рішення гальмують процес визначення пріоритетних напрямів бюджетного фінансування, своєчасного, законного і цільового використання бюджетних коштів. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», всупереч вимогам ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», не передбачено підготовку і подання пропозицій у році, який передує плановому.

Слід зазначити, що в організаційно-методологічному плані, особливо за відсутності методичних інструкцій, критеріїв щодо штатного розпису, типової структури об'єднаних територіальних громад, є також великі проблеми. Новостворені об'єднання, в тому числі через відсутність кадрів, не можуть самостійно оптимізувати штатну чисельність для належного управління бюджетними коштами і надання громадянам максимального обсягу гарантованих державою послуг. Часто в об'єднаних територіальних громадах утворюються виконавчі органи, чисельність працівників яких значно перевищує кількість виконавчих органів місцевих рад, які увійшли до складу об'єднаних громад. У цій ситуації важливо вчасно виправляти організаційні, методологічні недоліки, щоб негативні тенденції не мали системного характеру, оскільки

вони можуть нівелювати усі перспективи подальшого реформування органів місцевого самоврядування (ОМС).

Так, в деяких об'єднаних територіальних громадах не створюються центри первинної медико-санітарної допомоги, тому кошти медичної субвенції передаються через районні бюджети. Тобто виконавчі органи цих громад не контролюють діяльність закладів охорони здоров'я, не беруть участі в управлінні бюджетними коштами і не несуть відповідальності за якість та рівень медичного обслуговування населення на цих територіях.

Доцільно внести зміни до БКУ, якими визначити «рамкові» положення щодо використання бюджетних коштів на місцях та закріпити обов'язковість здійснення видаткових повноважень. Наприклад, у випадку невикористання коштів протягом певного періоду вони можуть бути вилучені на користь інших територіальних громад [74].

Взагалі, будь-які нововведення будуть ефективними лише тоді, коли їх сприйматиме і розумітиме більшість населення. Потрібно проводити постійну роз'яснювальну роботу серед сільського населення, започатковувати навчальні курси, тренінгові програми й запроваджувати інші сучасні освітні технології для підготовки профільних кваліфікованих спеціалістів. Сучасні програми підготовки мають бути спрямовані не лише на формування кадрового потенціалу для чіткого виконання завдань і розпоряджень, а й на розвиток лідерських якостей, розкриття індивідуальних здібностей і спроможностей кожної людини [322].

Сподіваємося, що реформування ОМС відбудеться успішно і в Україні буде сформовано дієве місцеве самоврядування з відповідними повноваженнями і належним фінансовим ресурсом, який забезпечуватиме суспільний розвиток, а бюджетні видатки використовуватимуться раціонально з найбільшим економічним ефектом.

Удосконалення суспільних відносин сприятиме трансформації функцій держави і в майбутньому відбудеться перехід функцій у категорію сервісних послуг, які держава повинна надавати суспільству. Таким чином, держава як суспільний інститут ставатиме не над, а поряд із суспільством і це чинитиме ефективніший вплив на економіку та соціальну сферу. Бюджетні видатки використовуватимуться ефективніше, з більшою економічною та соціальною користю.

Натомість засоби фінансової, в тому числі бюджетної політики, послаблюватимуться, зосередившись лише на загальнозначущих суспільних проблемах, які не входитимуть до сфери інтересів приватного сектору.

Досягнення значних здобутків у суспільному розвитку можливе лише за умови ефективного використання бюджетних видатків, оптимізації їх структури, зміни економічної поведінки у напрямі забезпечення актуальних суспільних потреб.

Дієвість видатків бюджету визначається ступенем їх впливу та сприяння у вирішенні завдань економічного та соціального розвитку країни в існуючих внутрішніх та зовнішніх умовах, з огляду на необхідність перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення соціальної справедливості, потребою забезпечувати певний рівень суспільних послуг, наявністю не у повній мірі ефективної системи державного управління, зокрема у сфері фінансів. Вагомим завданням на цьому етапі трансформаційних змін в економіці є визначення шляхів та засобів більш виваженого використання наявних фінансових ресурсів з метою досягнення максимального ступеня задоволення існуючих потреб суспільного розвитку [367].

Бюджетні видатки як важлива складова суспільного розвитку повною мірою будуть реалізовані в умовах адекватної правової системи, особливо судової влади, яка контролюватиме справедливий розподіл коштів та захист інвестицій,

сприятиме розвитку підприємництва, запобігання проявам шахрайства та корупції.

Введення жорстких бюджетних обмежень для всіх економічних агентів щодо ефективного використання бюджетних ресурсів слугуватиме умовою макроекономічної стабільності в країні, сприятиме економічному зростанню та підвищенню добробуту в суспільстві.

1.3. Формування видатків бюджету у країнах з розвиненою і трансформаційною економікою

Формування видатків бюджету в будь-якій країні світу вирізняється певною ознакою, яка враховує особливості економічного потенціалу країни, роль і значення держави в управлінні економікою, масштабність тих соціально-економічних, екологічних, військових та інших завдань, які покладаються на державу.

У країнах з розвиненою ринковою та трансформаційною економікою можливості для нарощування видатків бюджету значно більші, ніж в тих, де економіка слабка, розвивається не так динамічно або перебуває в кризовому стані.

В сучасній економіці добробуту переважає думка, що основними засадами і метою держави є створення суспільного добробуту, а державне втручання в економічні процеси зумовлене дотриманням балансу інтересів різних соціальних груп населення та потреб окремих індивідів, забезпечення соціальної стабільності та економічного зростання, запобігання кризовим явищам та захист національних інтересів при реалізації зовнішньої і внутрішньої політики держави.

Структура бюджетних видатків країни є індикатором тих завдань і пріоритетів, які виконує держава на певному етапі її еволюційного розвитку або становлення.

Держава через бюджет і механізм бюджетного регулювання впливає на економіку країни, регулює інвестиційні

потоки, визначає темпи розвитку науково-технічного прогресу, формує засадничі основи раціонального розміщення продуктивних сил, створює нові перспективні напрями економічного розвитку тощо.

Як зазначають відомі вчені, основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак важливою є підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи [97]. Стійкість бюджетної системи дуже важлива для економіки країни, оскільки забезпечує фінансову міць країни, сприяє повноті реалізації як фінансової, так і економічної політики держави.

Країни, які мають у своєму арсеналі потужний економічний, фінансовий потенціал, володіють більшим інструментарієм економічного впливу на соціально-економічні процеси, що відбуваються в країні.

Ш. Бланкарт стверджує, що держава має у своєму розпорядженні комплекс різноманітних ресурсів. Подібно до величезного підприємства, вона використовує виробничі фактори, аби надавати державні послуги, до яких належать шкільна освіта, поліцейна охорона, зовнішня політика, оборона та ін. [15]. На наш погляд, в сучасній економіці добробуту забезпечення населення комплексом сучасних, соціальних та інших життєво необхідних послуг та благ є однією з важливих функцій держави і на це вона витрачає значні обсяги бюджетних видатків.

Структура бюджетних видатків країни є індикатором тих завдань і пріоритетів, які виконує держава на певному етапі соціально-економічного розвитку.

Найбільші видатки в структурі ВВП у таких європейських країнах: Франція – майже 45%; Швеція – понад 45%; Нідерланди – понад 50%. Видатки США в структурі ВВП становлять 23%, видатки Японії – 26%. Ці цифри характеризують відносні розміри приватного і суспільного споживання ВВП [165].

Зарубіжні країни можна розподілити на три групи за показником податкових надходжень у валовому внутрішньому продукті: перша група – це країни, в яких частка податкових надходжень у валовому внутрішньому продукті становить менше 30% (Канада – 26,7%, США – 24,3%, Польща – 20,1%, Китай – 19,4%, Японія – 18,0%); друга група – країни, де середня частка податкових надходжень у валовому внутрішньому продукті коливається від 30 до 40% (Німеччина – 37,6%, Чехія – 35,5%, Франція – 35,3%, Великобританія – 35,2%, Італія – 34,4%); третя група – країни, де висока частка податкових надходжень у валовому внутрішньому продукті – більше 40% (Данія – 48,0%, Швеція – 44,3%, Фінляндія – 44,1%, Норвегія – 42,2%) [366].

На сьогодні в країнах з розвиненою та трансформаційною економікою здійснюється диверсифікація фінансово-бюджетних інструментів, зокрема використання бюджетних видатків для стійкості соціально-економічного розвитку країн, стимулювання конкуренції на державному та міжнародному рівнях. Бюджетні видатки під впливом глобалізаційних процесів, відповідаючи потребам створеної в країнах Європейського Союзу моделі «держави добробуту», спрямовуються на підтримку програм соціального забезпечення громадян, зокрема фінансування галузі освіти, охорони здоров'я, системи пенсійного страхування. У межах завдань бюджетної політики особлива увага зосереджується на дотриманні фінансової дисципліни, удосконаленні методів управління фінансово-бюджетних ризиків, підвищенні рівня якісного управління доходами та видатками бюджету.

Розвинені країни відрізняються від інших тим, що значна частка видатків бюджету через механізм розподілу ВВП спрямовується на соціальні потреби, оскільки соціальні функції держави є проявом гарантії гідних умов життя для кожного громадянина країни.

У Великій Британії у видатках на соціальні цілі 15% припадає на пенсії, 11% – на допомогу особам з низькими

доходами та по безробіттю, 13% – на медичне обслуговування, 4% – на всі інші витрати [226].

У розвинених країнах питання соціальних стандартів є одним з ключових принципів гармонійного співіснування в економічній системі, де людина, її життя, здоров'я, безпека є механізмом реалізації вдалої соціально-економічної політики держави, забезпечення сталого розвитку економіки. Соціалізація економіки є ознакою європейськості і високого рівня життя громадян.

Частка бюджетних видатків у валовому внутрішньому продукті країн Європейського Союзу за 2005–2018 рр. становила 48,35%. Варто зазначити, що в Європі застосовується кілька моделей із різними ступенем перерозподілу ВВП через бюджетну систему. Найбільша частка припадає на скандинавську модель (Швеція, Данія – в межах 46–65%); континентальна модель (Франція, ФРН) характеризується значним перерозподілом; середземноморська – порівняно низьким (Італія, Іспанія, Португалія – 15–30%); британська модель – незначним перерозподілом ВВП (Великобританія, Ірландія). В усіх цих моделях мета й інструменти реалізації по суті однакові. В основу покладено принцип фіскальної достатності, згідно з яким реалізується можливість зміцнення фінансової бази всіх ланок бюджетної системи.

Основним завданням управління видатками бюджету у країнах з розвиненою та трансформаційною економікою на сьогодні є забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи, що передбачає коригування показників дефіциту бюджету та державного боргу в межах встановлених нормативних показників з одночасним стимулюванням інноваційно-інвестиційних процесів розвитку країни.

Деякі науковці виділяють п'ять груп видатків державного бюджету країн з розвиненою ринковою економікою, до яких входять: військові, втручання в економіку; соціальні цілі; утримання державного апарату управління; надання субсидій і кредитів країнам, що розвиваються [226]. У провідних

зарубіжних країнах від 20 до 35% військових видатків державного бюджету спрямовуються на прямі і непрямі видатки. До прямих видатків належат кошти на утримання НАТО, проведення навчань і утримання особового складу збройних сил, проведення наукових досліджень, виробництво новітніх видів наступальних стратегічних озброєнь. Непрямі видатки – виплата репарацій, пенсії і допомога інвалідам війни та членам сімей загиблих воїнів. Найбільша частка бюджетних видатків у країнах з розвинутою економікою, а саме від 50 до 70% видатків бюджету витрачається на втручання в економіку. На соціальні цілі спрямовується від 30 до 40% бюджетних асигнувань. Видатки на утримання державного апарату становлять 4–5% усіх видатків. Крім того, в тих країнах, де формою державного правління є монархія, значна частка бюджетних коштів виділяється на утримання королівських родин [226].

Таким чином, розвинені країни, маючи в своєму арсеналі потужний фінансовий ресурс, спрямовують його не лише на соціальний захист населення, а також на розвиток економіки з метою збільшення фінансового потенціалу. Крім того, розвинені країни в сучасних умовах існування дбають і про свою безпеку.

Аналіз видатків бюджетів розвинених країн свідчить, що бюджети цих країн мають значно більший фінансовий ресурс, який спрямовується на пріоритетні суспільні потреби. Якщо порівняти з Україною, то в нашій державі показники формування видатків бюджетів значно менші, зокрема на оборону у 2018 році виділено 83,3 млрд грн, хоча це на 14,5 млрд грн, або на 20,7% більше ніж у 2017 році.

Вплив бюджетних видатків на суспільний розвиток виявляється в двох напрямках: економічний розвиток і збільшення доходів бюджету та виконання важливих соціально-економічних завдань, які постають перед країною. Бюджет, в якому формуються видатки на різні програми і заходи, є необхідним економічним інструментом і джерелом фінансового забезпе-

чення прискореного розвитку пріоритетних галузей економіки країни.

Кожна країна приймає рішення щодо рівня видатків у межах загальних економічних принципів, зважаючи на цілі власної економічної політики та особливості внутрішнього середовища. Факторами, які визначають рівень державних видатків, є, зокрема, історичні тенденції в здійсненні бюджетної політики, рівень державних фінансових можливостей, ставлення країни до перерозподілу доходів, трансфертна політика, соціальні проблеми, процедури прийняття бюджетних рішень, уявлення про суспільне благо і, відповідно, на які потреби необхідно спрямовувати кошти бюджету [367].

У деяких країнах Західної Європи (Португалії, Іспанії, Нідерландах) бюджетні видатки у вигляді субсидій виділяють підприємцям для заохочення створення нових робочих місць, тим самим відбувається стимулювання зайнятості в країні.

У розвинених країнах, особливо в деяких регіонах з високим рівнем безробіття, підприємства перепрофільовуються за рахунок бюджетних видатків та створюються нові, фінансуються різноманітні бюджетні програми, щоб підтримувати безробітних громадян, перенавчати їх і працевлаштовувати.

Значна частка бюджету Євросоюзу та окремо кожної із країн-членів спрямовується у вигляді субсидій на підтримку певних галузей, наприклад, сільського господарства. Завдяки субсидіям здійснюється регулювання цінової політики на продукцію сільського господарства, сприяння розвитку фермерства, зокрема надаються кредити для закупівлі сільгосптехніки, будівництва теплиць, складських приміщень, закупівлю мінеральних добрив тощо. Ті агропідприємства, які вирощують продукцію на експорт, отримують суттєву підтримку з бюджету країни, що є важливим чинником захисту в умовах жорсткої світової конкуренції.

Частка бюджетних видатків із втручання в економіку зростала поступово, з 15–17% у середині 1950-х до 20% – у середині 1960-х і 22–25% – у 80–90 рр. ХХ століття [226].

Між видатками бюджету і функціями держави існує тісний діалектичний взаємозв'язок, оскільки функції держави зумовлюють зростання бюджетних видатків, а обсяг видатків впливає на повноту виконання державою повноважень і тих завдань, які перед нею стоять на певному історичному етапі розвитку. Бюджетні видатки є інструментом регулювання соціально-економічного розвитку країни, їхня економічна сутність проявляється у тих завданнях і результатах, які вони виконують і досягають в економічному, соціальному розвитку країни, змінами у структурі економіки, зростанні попиту, ВВП, забезпеченні добробуту громадян.

Бюджетні витрати у розвинених країнах зростають значно швидше, ніж в інших, і частка державних видатків може перевищувати 50% ВВП. У країнах з найнижчою часткою видатків у ВВП прогнозується також її збільшення в найближчі роки.

У Індії близько 80% громадян не мають медичного страхування, а видатки на охорону здоров'я становлять лише близько 4% ВВП, що є найнижчим показником серед країн БРІКС. Цікаво те, що частка бізнесу у сфері охорони здоров'я збільшилася майже на 24% у порівнянні з аналогічним періодом минулого року – до 30 765 рупій за 2016–2017 рр., у порівнянні з темпами зростання на 22,40% у 2015–2016 рр. та зростання на 15,6% у 2014–2015 рр. Багато громадян, які мають медичне страхування, скаржаться на претензії та корупційні практики від лікарень та інших осіб щодо цієї проблеми. Тому уряд Індії розробив Національну схему з охорони здоров'я, передбачену в бюджеті 2018 року. Це ефективний план медичного страхування та сміливий крок на шляху вирішення проблеми з охорони здоров'я. Якщо проект буде успішним, зазначається в документі, національним планом захисту буде охоплено майже 40% населення. Крім

того, уряд пропонує стимулювати дослідження в галузі охорони здоров'я для забезпечення кращого регулювання в цій сфері [386].

Видатки бюджету країни формуються, ґрунтуючись на економічних принципах, завданнях економічної політики, специфіці внутрішнього середовища. Історичні, ментальні особливості здійснення бюджетної політики, потенціал країни, міжбюджетні відносини, соціальна політика, специфіка прийняття бюджету, особливості здійснення бюджетного процесу, партійна структура, функціонування груп лобістів, уявлення суспільства про блага є тими визначальними чинниками, які впливають на структуру і рівень видатків бюджету.

Питання посилення видатків бюджету на соціально-економічний розвиток країни є актуальними для економік багатьох країн світу. Покращання якісного рівня планування видаткової частини бюджету країни, посилення взаємозв'язку між витраченими ресурсами бюджету та отриманими результатами, підвищення ефективності від використаних бюджетних коштів, отримання максимального результату при мінімальних фінансових вкладеннях є важливими завданнями для країн з розвинутою та трансформаційною економікою [367].

Розвинені та країни з трансформаційною економікою спрямовують бюджетні видатки не лише на соціальний захист населення, а також на розвиток економіки з метою збільшення податкової бази і, відповідно, зростання фінансового потенціалу.

У розвинених країнах, незважаючи на різні моделі їх «ринкової економіки», формуються видатки бюджету, які впливають на економічні процеси. Наприклад, в США вплив держави на економіку обмежений і ця модель відповідає «вільному ринку». В Австрії та Німеччині існує модель «соціального ринкового господарства». У Франції з її посиленим державним регулюванням функціонує модель, яку вчені називають «державний дирижи́зм». На противагу французам, в Японії, навпаки, існує модель «корпоративного

партнерства». Тобто ринкової економіки в ідеальному вигляді у світі не існує, і саме тому на державу покладаються функції щодо забезпечення стабільності розвитку не тільки економічної системи, сприяння зростанню економіки, а й формування умов для покращання добробуту громадян.

Через особливу роль в суспільстві держава за всіх часів існування людства втручалась в економічні процеси. Її провідна роль проявилась тоді, коли стало зрозумілим, що ринковий механізм неспроможний забезпечити макроекономічну стабільність соціально-економічної системи. Це твердження закріпилось у працях багатьох вчених і практиків, після світової економічної кризи 1929–1933 рр.

Бюджетні видатки, їх обсяг і структура визначають швидкість і якість економічного зростання. Ефективний перерозподіл бюджетних ресурсів у межах бюджетної системи країни є свідченням ефективності управлінської діяльності держави, високого ступеня ефективності використання державної власності.

Вагомий вплив бюджетних видатків на економіку країни й, відповідно, суспільний розвиток проявляється в тому, що бюджетні кошти прискорюють науково-технічний прогрес: створення принципово нового механізму бюджетного фінансування науки, зосередження на результатах, наприклад, удосконалення державної системи підготовки і перепідготовки кадрів, використання пільгового режиму оподаткування в частині адміністрування податків від реалізації нових видів продукції. Формування основ для поширення знань, інформаційних технологій та застосування інтелектуальної праці покликані стимулювати наукові відкриття і нові технічні досягнення, скорочувати строки їх впровадження у виробництво, що є каталізатором прискорення науково-технічного прогресу.

Сучасні розвинені країни, зокрема Японія, Тайвань, Південна Корея, Німеччина, досягли значних успіхів в економіці, в тому числі за рахунок держави, її фінансовій підтримці,

спрямуванню значних обсягів бюджетних видатків у сектори національної економіки. В цих країнах бюджетні видатки (близько 50–70%) виділялись з бюджету не на споживання, а на розвиток науки. Наукові розробки дали можливість створити для кожної з країн своє «економічне диво», здійснити структурну перебудову економіки, запровадити енергоощадні технології, ефективніше використовувати наявні природні, матеріальні, фінансові ресурси, сприяли підвищенню продуктивності праці.

На сьогодні, синтезуючи теорії різних напрямів та усвідомлюючи недостатню ефективність методів державного втручання, такі вчені, як Дж. Гелбрейт, Т. Балог, П. Самуельсон та інші створили теорію державно-монополістичного регулювання. В цій теорії вони акцентували увагу на розподілі національного доходу з оптимальним довгостроковим співвідношенням між державним і приватним секторами. Аналогічне поєднання відображене в теорії кембриджської школи (Л. Пазінетті, Н. Калдор, Дж. Ітуелл, Дж. Робінсон та інші). Підходи цих вчених деякою мірою відповідають реформістській теорії (Е. Жирарден), в основі якої згладжування доходів податками.

Незважаючи на різні теоретичні течії і наукові школи, які нині збагатили економічну науку, все ж роль держави у формуванні бюджетних видатків доволі значна.

У країнах з ринковою та трансформаційною економікою важлива роль у проведенні видаткової політики належить ефективності використання коштів. Так, в Канаді бюджетна політика у сфері видатків орієнтована на результат із застосуванням моделі з високим ступенем економічної ефективності. Запровадження концепції, яка ґрунтується на результативності видатків за принципом «ціна – якість», стало домінуючим у країні. Це дає змогу включати до фінансування лише ті заходи, які мають пріоритетне значення для країни. Постійно здійснюється оцінка результативності виконання програм, ефективності використання коштів, переглядаються та коор-

динуються стратегічні цілі соціально-економічного розвитку країни. Такий підхід докорінно змінив систему державного управління, підвищив рівень відповідальності посадових осіб, забезпечив якість надання соціальних послуг та суспільних благ.

Варто зазначити, що застосування середньо- та довгострокового планування дає можливість забезпечити послідовність дій, прогнозувати бюджетні видатки з урахуванням потреб учасників бюджетного процесу, координувати пріоритетні напрями та узгоджувати їх із загальнодержавною економічною політикою.

Розвинені країни та країни з трансформаційною економікою, як правило, перебувають на піку економічного зростання. Отже, мають фінансовий ресурс, який доволі часто використовують як інструмент макроекономічної політики, що впливає на структуру суспільного виробництва, зайнятість населення, рівень інфляції, цін, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку.

В Україні в процесі перебудови суспільства рівень державної участі в економіці встановлювався шляхом істотних змін, часто суб'єктивних. Ці зміни характеризували трансформацію функцій держави та, відповідно, моделі державного регулювання, її відмінності від низки індустріально розвинених країн, у яких розвиток та удосконалення функцій держави відбувалися еволюційно, поступово [194].

В Україні за роки незалежності відбувалися імпульсивні не достатньо обґрунтовані процеси розвитку, адже кожна нова урядова команда на власний розсуд визначала стратегію розвитку держави, в тому числі скеровувала значну частку бюджетних видатків на ті чи інші напрями. Водночас у країнах західної цивілізації прослідковується чіткий, послідовний, незмінний курс в тій чи іншій сфері. Тому країни з розвиненою економікою вибудовували власний алгоритм державного регулювання та формування обсягу бюджетних видатків, які

спрямовуються на необхідні економічні, соціальні та інші суспільно значущі потреби.

Найважливішою функцією бюджету країн з ринковою економікою є забезпечення потреб економічних суб'єктів у тих товарах і послугах, які не можуть бути надані підприємцями. Беручи до уваги те, що послугам окремих галузей інфраструктури притаманні риси суспільних благ, зобов'язання щодо їхнього надання покладаються на бюджет. Адже незважаючи на те, що користування об'єктами інфраструктури зумовлює загальноекономічні вигоди, через значні обсяги коштів, необхідних для створення цих об'єктів, або через складність одержання плати за користування інфраструктурою бюджетні ресурси є основним джерелом таких видатків. З огляду на зазначене, важливим напрямом бюджетних видатків, доцільність якого не викликає заперечень майже в жодного з економістів, є спрямування їх у розвиток інфраструктури країни. До інфраструктури зазвичай відносять галузі національної економіки, що обслуговують інші сфери економіки країни (транспорт, зв'язок, телекомунікації, інформатика і житлово-комунальне господарство) [61].

Бюджетні видатки зростають з урахуванням сучасних пріоритетів, у тому числі, беручи до уваги економічну кон'юнктуру ринку на здійснення певних видів робіт, виробництво товарів, надання послуг.

Як відомо, ринковий механізм не спроможний забезпечити Парето-ефективний розподіл ресурсів відповідно до прийнятих у суспільстві уявлень про справедливість. Ця неспроможність ринкового механізму дістала назву в економічній теорії провал ринку – «market failure». Тому виникла об'єктивна необхідність держави взяти на себе виконання функцій, які не під силу ринковому механізму.

Функції держави в ринковій економіці – відносно стали напрями діяльності держави, в яких втілюється її сутність і призначення, цілі, завдання та властиві їй засоби регулю-

вання ринкових процесів. Функції здійснюють уповноважені органи державної влади, в процесі їх реалізації задіяні різноманітні державні та недержавні інституції [20].

Перелік державних функцій різноманітний і може змінюватися на певному історичному етапі. Наприклад, в Україні держава змушена брати на себе функції мобілізації фінансових ресурсів для інвестицій в економіку, хоча в розвинених країнах це здебільшого прерогатива інших економічних агентів.

Еволюційний розвиток суспільства зумовлює інституційні зміни, які закономірно впливають на трансформацію ролі держави в розвитку суспільства, виконання функцій, на економічну політику держави.

Багато вчених пов'язують роль держави з необхідністю виконання нею економічних функцій, зумовлених потребами суспільства на певному історичному етапі. Адже суспільство потребує державного захисту і підтримки, що є вагомим аргументом на користь державного втручання в економіку та інші сфери суспільного життя.

На сьогодні в ринковій економіці не лише держава, а кожне підприємство, фірма, компанія формують власну політику використання бюджету для досягнення ефективних бізнес-цілей та операційних планів. Бюджет регулярно оцінюється з урахуванням фактичних показників діяльності, щоб забезпечити вирівнювання та допомогти визначити потенційні витрати, розриви грошових потоків, можливості для економії та сценарії майбутніх прибутків [421].

Річний план видатків комерційного підприємства чітко відображається у бюджетних видатках. Основна мета бюджетних видатків – визначити економічну політику стосовно фінансових витрат, спрямованих на інфраструктурні та технічні цілі, включаючи їх формування та підтримку.

Значна сума коштів спрямовується на капітальні видатки, які держава або будь-яка компанія інвестує в проекти та довгострокові активи. Інвестування в капітальні

видатки передбачає фінансову оцінку щодо визначення рентабельності інвестиційних цілей та проведення якісного аналізу виконання проекту та команди, яка реалізує цей проект. Бюджетні видатки інвестуються в довгострокові активи, зокрема заснування спільних підприємств, оновлення основних фондів, створення інноваційних продуктів, освоєння нових ринків збуту, проведення досліджень та конструкторських розробок, реалізація маркетингових програм та елементів інформаційних технологій [391].

На відміну від комерційних підприємств, уряди країн в бюджетних видатках детально розраховують свої потенційні витрати. Зокрема, передбачають видатки на утримання різних міністерств та відомств, урахування поданих заявок, фінансових надходжень до бюджету та обсягу видатків [394].

Бюджет Євросоюзу скеровується на різні програми, починаючи з розвитку сільської місцевості, охорони навколишнього природного середовища, захисту зовнішніх кордонів та заохочення прав людини. Єврокомісія, Європейська Рада і Європарламент беруть участь у визначенні розміру бюджету та розподілі бюджетних видатків. Єврокомісія відповідає за видатки бюджету ЄС. Країни-члени ЄС та Єврокомісія поділяють відповідальність за 80% бюджету Євросоюзу. Наприклад, у 2017 році бюджет ЄС становив 157,9 млрд євро [400].

Єврокомісія подає бюджет до Європейської Ради та Парламенту, які його розглядають і вносять пропозиції до обсягу видатків і структури, якщо вони не погоджуються, повинні розробити компромісне рішення. Щороку в бюджеті ЄС вказуються суми і обсяг видатків, погоджені заздалегідь відповідно до плану, відомого, як багаторічна фінансова структура. Це дозволяє ЄС планувати свої фінансові програми ефективно протягом наступних років, наприклад, з 2014 до 2020 року [400].

На Єврокомісії лежить повна відповідальність за розподіл видатків бюджету ЄС. Однак національні уряди контролюють близько 80% коштів ЄС. У випадку здійснення

необґрунтованих платежів, Єврокомісія співпрацює з зацікавленими країнами-членами ЄС, щоб повернути кошти до бюджету. Для забезпечення прозорості компанії, які отримують фінансування з ЄС, постійно перебувають у відкритому доступі.

До речі, посадові особи, які свідомо чи ні брали участь у порушеннях та нанесенні витрат, що перевищують передбачені асигнування, несуть цивільну відповідальність спільно або окремо за ці витрати і допущені порушення. Посадова особа, директор або працівник, яких визнано такими, що брали участь у порушенні, негайно позбавляється посади та роботи [400].

Найбільша частка видатків бюджету ЄС спрямовується на створення нових робочих місць та зменшення економічних прогалів між різними регіонами ЄС. Сільське господарство, розвиток сільських районів, рибальство та охорона навколишнього середовища також отримують значну частку видатків бюджету. Крім того, кошти спрямовуються на боротьбу з тероризмом, організованою злочинністю та нелегальною імміграцією [400].

У федеральному бюджеті Канади на 2018 фінансовий рік передбачено видатки у сумі 2,4 млрд дол. США на підтримку програм сільського господарства [408].

Кожен національний уряд у західноєвропейських країнах, який прийшов до влади і формує бюджетну політику, ознайомлюється з планами доходів і видатків бюджету, очікуваними національними і міжнародними процесами протягом років їхньої каденції. Уряд ухвалює правила здійснення бюджетної політики, яка сформована попередниками, і ці правила розроблені таким чином, щоб фінансова політика реалізовувалась відповідально [388]. Як правило, бюджетні видатки концентруються на пріоритетних напрямках розвитку країни, регіону, міста. Наприклад, в бюджеті іспанської столиці м. Мадрид у 2017 році (дод. 2), видатки були зосереджені на важливих державних послугах (охороні здоров'я, освіті та

соціальної сфері), інвестиціях у транспорт, інфраструктуру, що становить майже 75% загального бюджету міста [389].

Проведений аналіз видатків бюджету м. Мадрид засвідчив, що частка видатків бюджету спрямована на основні засади розвитку медичної галузі, тобто формування здорової нації, покращання житлових умов, розвиток транспортної інфраструктури, вирішення соціальних питань. Таким чином, безпосереднім отримувачем значної частки бюджетних видатків є окремі громадяни іспанської столиці або суспільство загалом.

На сьогодні більшість розвинених країн дбають про свою безпеку і це стосується також окремо взятих міст. Так, мер м. Луїсвілл (США) запропонував прийняти міський бюджет на 2018–2019 рр. у сумі 623 млн дол. США, передбачивши значний обсяг фінансування на забезпечення громадської безпеки, збільшення робочих місць та майбутнє міста. На думку мера, необхідно продовжувати зусилля, спрямовані на те, щоб громадяни могли задовольняти основні потреби, зокрема необхідність мати житло. За останні три роки місто інвестувало близько 30 млн дол. США та продовжить інвестувати ще 12 млн дол. США у доступне житло [392].

Кожна країна виробляє власний алгоритм як формування видатків, так і механізмів та способів їх розподілу на суспільні потреби. Наприклад, уряд канадської провінції Квебек проводить стратегічний огляд видатків. Мета цього огляду полягає у визначенні актуальності, результативності та ефективності механізмів надання урядових коштів. У 2016–2017 рр. для підтримки інвестицій та інновацій розроблено керівні принципи, які надали змогу департаментам та органам провінції оновити програми фінансової допомоги, підвищити продуктивність праці, що є корисним для усіх мешканців Квебеку [395].

Федеральний бюджет Канади на 2018 рік передбачає відновлення зобов'язань уряду Канади побудувати нові відносини з корінними народами на основі визнання прав,

поваги, співпраці та партнерства. Бюджет спирається на значні інвестиції, які у попередні два бюджетні періоди склали суму 11,8 млрд дол. США. Урядом здійснюються подальші кроки щодо примирення шляхом інвестування в пріоритетні напрями, визначені партнерами [390].

В розвинених країнах питання ефективності та результативності використання бюджетних видатків стоїть досить гостро, тому суворе бюджетне планування, обґрунтування та управління видатками є запорукою їх результативного використання і досягнення значних успіхів.

Суворе управління бюджетними видатками за останні три роки зробили Квебек більш перспективним, адже уряд досяг значної довіри від мешканців, оскільки пропонує громадянам послуги, яких вони прагнуть і які відповідають їхнім потребам. Таке управління дало можливість вкладати кошти в ті послуги, що сприяють кращій якості життя, при цьому поважаючи здатність платників сплачувати податки. Протягом 2017–2018 рр. з'явилась краща динаміка в просуванні проектів, зокрема в охороні здоров'я, забезпеченні якісним житлом сімей, що його потребують, створенні сучасної інфраструктури в освіті, підтримка заходів, що забезпечують безпечність дорожнього руху. Реалізація цих та інших проектів дає можливість надавати якісні суспільні блага і послуги, а сучасна інфраструктура позитивно впливає на якість життя громадян [395].

О.Д. Василик зазначає, що видатки бюджету на фінансування заходів з охорони здоров'я мають важливе соціальне значення [45]. На наш погляд, вирішення значних соціальних проблем позитивно впливає на економічні процеси, підвищення продуктивності праці, що сприяє ефективному суспільному розвитку.

У розвинених країнах через відповідні бюджетні програми реалізуються соціальні проекти в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні. Наприклад, в США є близько 100 таких програм, у Великобританії – декілька

десятків, хоча в цих країнах соціальні програми фінансуються як за рахунок приватних осіб, так і за рахунок бюджетних видатків. У зарубіжних країнах початкові класи в школах фінансуються як за рахунок бюджетних видатків, так і за рахунок змішаного фінансування. В США та деяких інших країнах школярі здобувають середню освіту переважно в приватних школах. За навчання в престижних університетах США (наприклад, Колумбійському, Гарвардському) батьки сплачують щорічно за навчання дітей від 25 до 35 тис. дол. США. В Німеччині у більшості навчальних закладів платне навчання, а виходячи з того, що у Японії частка приватних університетів становить більше 70%, що теж передбачає відповідне фінансування за рахунок коштів громадян.

В США діє страхова медицина і населення отримує медичну допомогу шляхом сплати страхових внесків. Державна допомога малозабезпеченим здійснюється за програмою «Medicare», що фінансується з федерального бюджету і програми «Medicaid», яка фінансується федеральним урядом і штатами. У Франції, Німеччині, Великобританії функціонують державні служби охорони здоров'я, що надають безкоштовну медичну допомогу населенню за рахунок бюджетних видатків. Але громадяни в цих країнах, як у випадку з соціальним страхуванням, здійснюють спеціальні внески на медичні цілі. Значна частка соціальних видатків здійснюється не з державного, а з місцевих бюджетів.

У звіті видатків уряду Ірландії за 2017 рік наголошується на необхідності обережного та відповідального підходу до політики видатків. Ця потреба в надійності державних фінансів стала ще більш очевидною після рішення Великобританії про вихід з ЄС. Відновлення економіки потребує реального збільшення видатків бюджету, проте це може продовжуватись на стабільному рівні на основі досягнення як економічних, так і соціальних цілей для більш справедливого та інклюзивного суспільного розвитку. Політика видатків, заснована на взаємоповазі і взаємодоповненні,

сприяє досягненню економічних цілей та забезпечує соціальні пріоритети, що згуртовує суспільство, громаду в межах можливостей і розвитку економіки [396].

Проведений аналіз зарубіжного досвіду показав, що для забезпечення прискореного економічного розвитку необхідно передусім визначити пріоритети, які важливі для суспільства і в короткостроковій перспективі матимуть найбільший соціально-економічний ефект. В сучасних умовах становлення і розвитку української економіки необхідно концентрувати бюджетні видатки на фінансуванні перспективних галузей, модернізації застарілого виробництва та збільшенні інновацій у вітчизняній економіці. Необхідно оптимізувати структуру видатків за рахунок скорочення неперспективних напрямів, натомість збільшувати капітальні видатки у ті програми, проекти, які сприяють соціально-економічному розвитку країни, переходу на новий етап суспільного удосконалення.

Проте реалізація будь-яких пріоритетів, визначених державою, регіоном чи містом, залежить від того, чи будуть учасники бюджетного процесу раціонально використовувати бюджетні ресурси, дотримуючись ключового принципу бюджетної системи, а саме ефективного використання бюджетних видатків, що служитиме основою як для економічного зростання, так і суспільного розвитку.

Наріжним каменем сучасної економічної думки, в тому числі щодо функцій держави та раціонального використання бюджетних видатків, є бачення відомих у світі економістів: представника сучасної теорії суспільних фінансів Річарда Масгрейва і Джеймса Б'юкенена – представника теорії суспільного вибору.

Дж. Б'юкенен зазначає, що: «...ми занурюємося в анархічний хаос і неконтрольовану експлуатацію під тягарем держави – Левіафана» [41]. В такій ситуації змінити становище можливо за рахунок введення певних обмежень, проте, на думку вченого, «...самих лише формальних обмежень поведінки, як вони покладаються правовими й конститу-

ційними структурами, ніколи не є достатньо для забезпечення життєвості суспільного порядку. Тут видаються важливими глибинні моральні норми і стандарти, що лежать в їх основі, хоча ми й усвідомлюємо, що формальні й неформальні обмеження можуть виступати заміниками у певних граничних випадках» [41].

За переконанням Р. Масгрейва, уряд потрібен, і питання полягає в тому, що йому слід і чого не слід робити. Думки Р. Масгрейва збігаються з позицією Дж. Б'юкенена, що слід обмежувати державу. До того ж, необхідно обмежувати не тільки дії держави. Для того, щоб співіснування в суспільстві піднялося над ситуацією «гоббсівських джунглів», також потрібні обмеження і для тих дій, на які мають право окремі люди. Для покладання таких обмежень потрібна колективна дія демократичної держави. Тому справді важливим є адекватне поєднання обмежень, накладених на колективні й індивідуальні дії [41]. Ми погоджуємося з думкою Р. Масгрейва, що обмежити дії держави може лише демократичне суспільство з розвиненими інституціями, які не лише контролюють дії держави, а й беруть активну участь у формуванні видатків у системі соціально-економічного розвитку країни.

На нашу думку, держава є суспільним інститутом, який покликаний захищати інтереси індивідів у суспільстві, створювати умови для їх самореалізації і розвитку, чесного, гармонійного і справедливого співіснування в соціумі.

Обов'язок сучасної держави – формувати сприятливі умови для розвитку кожного індивідуума, кожної соціальної групи, забезпечувати на належному рівні громадян суспільними благами. На суспільні блага держава щорічно виділяє бюджетні кошти і цей чинник є ще одним аргументом у необхідності зростання бюджетних видатків.

Ерік Ліндаль (1891–1960 рр.), професор Уппсальського університету (Швеція), вперше ввів в економічну науку категорію «суспільні блага». Особливість суспільних благ полягає в тому, що вони не передбачають обов'язкову плату

за їх користування і унеможлиблюють виключення індивіда з числа споживачів. Заслуга Е. Ліндаля ще й в тому, що він побудував модель Парето, згідно з якою усі громадяни користуються суспільними благами і сплачують різну податкову ціну, таким чином, забезпечується оптимальна рівновага.

В Економічному енциклопедичному словнику за редакцією С.В. Мочерного надається визначення терміна «суспільні блага», зокрема зазначається, що «суспільні блага і послуги» – сукупність матеріальних і нематеріальних благ, які надаються населенню державою у прямій і опосередкованій формах на здебільшого еквівалентній основі (шляхом вилучення податків) [234].

На думку вчених, класичними прикладами суспільних благ є національна оборона і чисте повітря. Радіопрограми і краса національних парків – це також приклади суспільних благ.

Річард Масгрейв і Пеггі Масгрейв вважають, що суспільні (або публічні) блага – це ті блага, користь яких доступна всім без конкуренції, оскільки участь А в споживанні ніяк не обмежує В [221].

Пол Самуельсон і Вільям Нордхаус вважають суспільні блага – це блага, витрати на отримання послуги від яких ще одній людині дорівнюють нулю і якими користуватися людям не можливо заборонити [337]. Найкращим прикладом суспільних благ є система національної оборони. На думку вчених, коли країна захищає свободу і спосіб життя, вона те ж саме робить і для свого населення, незважаючи на те, хоче хтось це чи ні. Зазвичай приватне виробництво суспільних благ недостатнє, тому уряд ухвалює заходи для збільшення їх виробництва. Купуючи суспільні блага у вигляді системи національної оборони або маяків, держава поводить себе так, як будь-який інший суб'єкт господарювання, що використовує гроші. Перерозподіляючи достатню кількість «грошових голосів» у необхідному напрямі, держава змушує «йти» туди і ресурси. Як тільки «грошові голоси» перерозподілені,

починає діяти ринковий механізм, що скеровує ресурси до фірм для отримання маяків і танків [337].

Зростання вартості суспільних благ є одним із важливих чинників зростання видатків з бюджету, оскільки ціна прямо пропорційно впливає на обсяг виділених з бюджету фінансових ресурсів. Цю закономірність теоретично обґрунтував У. Баумоль, поєднавши зростання видатків з труднощами у підвищенні продуктивності надання таких благ.

Суспільні блага – це ті блага, якими користуються усі члени суспільства і, за переконанням Р. Масгрейва: «Оскільки умови доступності суспільних благ для кожного індивіда залежать від внеску інших, це означає, що рішення щодо витратної і податкової сторін бюджету мають бути узгодженими» [41]. Ця теза, на нашу думку, є досить справедливою. Проте питання в тому, як забезпечити баланс доходів і видатків бюджету, якщо індивід не до кінця поступливий і не бажає брати активну участь у виробництві суспільних благ за рахунок сплати податків та формування належного обсягу бюджетних видатків.

Серед основних зобов'язань держави в наданні суспільних благ є забезпечення обороноздатності країни. Якщо уявити, що кожен громадянин має право захищатися від військової агресії самостійно, то це сприяло б обвалу ринку через значний позитивний ефект. Оскільки захист від ядерної зброї захищав би кожного, хто сплатив за «оборону від агресії», в іншому випадку, неплатників прийшлося би ізолювати або депортувати з країни. Те ж саме було б, якби мешканці індивідуально сплачували за послуги пожежника. Неважко здогадатись, який би був результат у разі виникнення нещасного випадку і що чекало б на власника будинку чи квартири. До того ж, важко уявити, як за послуги світлофора на перехресті доріг кожен автомобіліст сплачує індивідуально. Наведені приклади є наочною демонстрацією важливості виробництва і забезпечення населення якісними

суспільними благами і послугами, на які виділяються значні обсяги бюджетних видатків.

Річард Масгрейв – представник сучасної теорії суспільних фінансів, вважає, що держава як суспільний інститут загалом задовольняє потреби громадян у забезпеченні суспільними благами. В разі виникнення деяких недоліків їх легко можна виправити шляхом наукових рекомендацій згідно з теорією фіскального федералізму. На противагу Р. Масгрейву, інший відомий вчений, представник теорії суспільного вибору Джеймс Б'юкенен порівнює державу з міфічним Левіафаном, що узурповує владу і діє в інтересах тих, хто перебуває при владі. На переконання Дж. Б'юкенена, необхідно запроваджувати певні обмеження на державу, щоб цей суспільний інститут більше дбав про задоволення потреб окремих індивідів. Подібної думки дотримується британський економіст і прихильник економічного лібералізму Дж. С. Мілль.

На наше переконання, обидві економічні течії мають як позитивні, так і негативні сторони, оскільки держава відіграє головну роль у забезпеченні населення суспільними благами. Проте її надмірне адміністративне втручання в економічні процеси необхідно обмежувати. Вважаємо, що наявні теоретичні розбіжності лише збагачують економічну науку і є корисними у напрацюванні ефективної моделі державної політики.

Виробляючи й надаючи суспільні блага, держава організовує будівництво доріг, утилізацію сміття, здійснює формування національної гвардії або затверджує стандарти у виробництві промислових чи продовольчих груп товарів, побутової хімії, надання соціальних послуг населенню тощо. Прикладом користування суспільними благами можуть бути прийняті Верховною Радою України законодавчі акти, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціально-трудова відносин, якими щоденно користується як населення загалом, так і окремі індивіди.

На думку Р. Масгрейва, державий сектор може ефективно функціонувати лише за умови виконання державою трьох ключових функцій – розподілу, розміщення і стабілізації. Ця тріада Р. Масгрейва є основою для усіх дослідників суспільних фінансів.

Аналізуючи сучасний стан розвитку України в контексті виробництва і надання суспільних благ, варто зазначити, що в сучасних умовах теорія та практика суспільного сектору зазнали значного впливу. Наприклад, освіта як суспільне благо через комерціалізацію освітніх послуг поступово переходить в категорію індивідуальних. Подібна ситуація з медичною галуззю, адже держава через обмежене фінансування самоусунулась від надання освітніх та медичних благ або бере участь у цьому дещо опосередковано. Тому престижну освіту і кращі медичні послуги мають можливість отримати не обдаровані діти або нужденні, а більш заможні громадяни.

На нашу думку, навіть в умовах фінансової кризи держава не повинна усуватись від функцій головного виробника і надавача суспільних благ. Адже як боротись, наприклад, з різного роду інфекційними, психічними захворюваннями населення? Як населення самовільно зможе замовляти вакцину? Вважаємо, що без допомоги держави тут не обійтись, оскільки загальнодержавні питання є компетенцією держави. Тому щорічне затвердження обсягу бюджетних призначень на відповідний бюджетний рік має передбачати бюджетні асигнування на ці та інші заходи.

На думку західноєвропейських вчених, зростання соціальних витрат бюджету сприятиме збільшенню виробництва суспільних благ, стимулюватиме зростання економіки. В цій концепції полягає сутність стокгольмської школи (Швеція) економіки та її представника, професора Стокгольмського університету Гуннара Мюрдаля (1898–1987 рр.).

На думку Р. Масгрейва: «Зони поширення суспільних благ впливають на розподіл видаткових функцій, однак вони мають пристосуватися до вимог існуючих держав» [41]. Вчений вважає, що оборона, базова інфраструктура правових інституцій і автошляхи загального значення держави – це прерогатива центрального уряду. Те ж саме стосується охорони здоров'я, надання освітніх послуг тощо. Проте деякі функції переплітаються. Необхідний чіткий розподіл функцій між юрисдикціями. Вищі рівні можуть делегувати упродовження програм нижчим, залишаючи за собою різні ступені контролю [41].

Р. Масгрейв зазначає, що «індивіди як члени громади можуть підтримувати (голосувати за) забезпечення певних благ, таких як національні пам'ятки, мистецтво чи освіта – з громадського обов'язку, незважаючи навіть на те, що їхні особисті уподобання не диктують такої підтримки» [41]. Ми це розуміємо як підпорядкування власних інтересів індивіда потребам або очікуванням певних соціальних груп. Таким чином, індивіду нічого не залишається, крім погодитися на захист інтересів соціальної групи. Це той випадок, де людина як соціальна істота турбується не за себе, тобто своє егоїстичне бажання, а за благо усіх членів даного соціуму. Індивід відверто демонструє свою соціальну сутність. Залежно від соціальної сутності індивідів і бажань соціальних груп і формуються видатки бюджету на різні суспільні потреби.

Як зазначає засновник інституціональної теорії Торстей Веблен у праці «Теорія бездіяльного класу», група складається з індивідів, а життя групи – це життя індивідів, яке здійснюється зовнішньо, кожним окремо. Прийнятий у групі спосіб життя – це єдність поглядів, яких дотримується основна маса індивідів щодо того, що таке добре, правильно, належно і красиво в способі життя людей [52].

Необхідність зростання бюджетних видатків пояснює теорія, розроблена М. Ольсоном, що полягає у виникненні груп, об'єднаних спільними інтересами. Такі групи можуть спонукати до зростання бюджетних видатків [15].

Згідно з моделлю Г. Бекера обсяг видатків і доходів бюджету є компромісом між різними групами за інтересами. Відповідно, пояснюються чинники (зокрема тиск різних лобістських груп, спрямований на одержання найбільшої вигоди), що впливають на рівень бюджетних видатків.

Р. Масгрейв зазначає, що «...баланс приватних і суспільних інтересів потрібен для того, щоб функціонувало суспільство. Така необхідність не є нещасливою помилкою творіння. Навпаки, існування зовнішніх ефектів і необхідність вирішувати питання розподілу збагачує суспільне життя, свободу, а з цим – і людський статус його членів. Таким чином, суспільний сектор як інструмент вирішення цих проблем – це життєво важливий соціальний капітал, доповнюючий, а не конкуруючий, рівний, а не нижчий за ринок» [41]. Хотілося б доповнити, що лише баланс інтересів, а не домінування однієї групи над іншою, дає можливість розвитку суспільства, досягнення компромісів при формуванні видатків для вирішення назрілих проблем та забезпечення еволюційного процесу розвитку.

Р. Магрейв не вважав випадковим, а, навпаки, – виправданим зростання видатків державного бюджету, які врешті-решт розширюють потребу в суспільних благах. На думку вченого, «...розширення було необхідним і конструктивним. Зростання таких елементів інфраструктури, як автомобільні шляхи, народна освіта і піднесення соціального страхування зробили суттєвий внесок в економічне зростання і добробут суспільства. Для того, щоб суспільство процвітало, поряд з ринком необхідний здоровий і міцний суспільний сектор. Одне не може працювати без іншого. Суспільні блага, як і приватні, не є безкоштовними, за них слід платити. Для

забезпечення фінансування потрібно збирати податки, і незважаючи на те, що окремі проекти видаються гідними, податкові рахунки збільшуються й чисті витрати перевищують темпи зміни граничних податкових ставок. Ціль полягає у тому, щоб поліпшувати діяльність суспільного сектору, а не скорочувати» [41].

Досвід розвинених країн світу показав, що за ринкових умов господарювання бюджет не повинен втрачати своєї ролі в економічному розвитку держави. Для стабілізації економіки та розвитку підприємництва потрібна фінансова допомога держави у вигляді бюджетних субсидій, субвенцій. Необхідність існування державного сектору економіки і бюджетного фінансування є об'єктивною і незаперечною. Видатки бюджетів на розвиток економіки мають спрямовуватися насамперед на стабілізацію економіки, створення необхідних умов для зростання економічного потенціалу держави [143].

Погляди щодо необхідності зростання видатків тісно пов'язані із «державою добробуту» і зростанням добробуту громадян. Адже при економічному піднесенні аналогічно збільшується багатство, яке держава має справедливо розподіляти між усіма членами суспільства.

Виникнення «держави добробуту» обґрунтував Г. Віленський. Його аргументи полягають у тому, що, поки зростає національна економіка, уряд, перебуваючи під політичним тиском, змушений вирівнювати розподіл благ і послуг, дотримуючись певного рівня встановлених у суспільстві стандартів. Як тільки економічне зростання сповільнюється, уряд знижує рівень видатків з бюджету.

Джеймс Б'юкенен висловлює протилежну точку зору. Він стверджує, що розмір державної частки зростає через ефект спільної власності. База оподаткування розглядається як спільна власність, а конкретні видатки, які уряд фінансує через податки, являють собою індивідуальне благо, що споживається конкретними групами. Таким чином, завжди

існує тенденція до надмірного розростання державного сектору. Річард Масгрейв дуже рішуче заперечував проти такого погляду. Він не вважає уряд суб'єктом, який керується принципом максимізації надходжень, і його слід просто обмежити, щоб гарантувати належне функціонування. Джеймс Б'юкенен заявляє, що насправді, якщо звернутися до реальних прикладів, можна переконатися, що деякі з цих теорій про корисні функції уряду не мають під собою надійного емпіричного підґрунтя. Наприклад, на суспільні блага припадає лише 10% ВВП, а забезпеченням благ не можна пояснити розмірами державного сектору, який ми бачимо [41]. На наш погляд, зростання економіки і добробуту громадян не завжди є причиною зростання видатків бюджету, адже суспільний добробут можливий при ефективному використанні бюджетних коштів, оптимізації структури видатків. Важливо зосереджувати бюджетні ресурси на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку, які матимуть в майбутньому значний економічний, соціальний або екологічний ефект. До того ж, в авторитарних країнах, де відсутні дієві демократичні інституції, зокрема інститут стримування, узгодження позицій, активний громадянський контроль за владою, зростання видатків лише спонукатиме до збільшення корупції.

На наш погляд, заслуговує на увагу думка Р. Масгрейва про те, що: «...Частка державних видатків на товари і послуги, яка перетікає в інвестиції, особливо якщо врахувати гуманітарні інвестиції в людський капітал (освіту й охорону здоров'я), як правило, перевищує частку інвестицій у приватних видатках. Крім того, за своєю природою певні державні інвестиції, такі як інвестиції у транспорт, освіту і розвиток науки, мають особливо велике значення для економічного зростання» [41]. Важко не погодитися із вченим, адже приватний сектор не буде інвестувати в науку або, скажімо, в людський капітал. Проте завдяки інвестиціям у людський капітал громадяни мають кращу освіту, змогу

зберігати здоров'я і жити довше, удосконалювати навички до праці протягом усього життя. Крім того, здорові та розумні люди забезпечують сталу динаміку соціально-економічного розвитку країни, сприяють науково-технічному прогресу, допомагають ефективніше використовувати природні ресурси, збільшують економічний потенціал та є інвестиційно привабливим ресурсом.

У структурі бюджетних видатків чільне місце займають інвестиції держави, в тому числі у людський капітал, адже він є найбільш затребуваний.

Людина є головною рушійною силою суспільства, і тому держава має забезпечувати зростання інвестицій безпосередньо у розвиток людиною свого потенціалу, підготовку наукових кадрів, використовуючи різноманітні форми стимулювання інноваційної діяльності, зокрема бюджетне фінансування, пільгове кредитування, різні види податкових преференцій [257].

Приріст державних видатків впливає на рівноважний рівень випуску продукції, аналогічний приросту інвестиційного попиту [363].

Цікавим, на наш погляд, є бачення Р. Масгрейвом певних функцій держави щодо пріоритетності використання видатків у сфері екології, зокрема: «У міжнародному контексті менш розвинені країни можуть дозволяти у себе вищі рівні забруднення в обмін на блага, які для них є ціннішими, тоді як розвинені країни можуть скорочувати рівень забруднення докільця у себе до тієї межі, яку вважають прийнятною. Хоча це й ефективно з економічної точки зору, тут залишається елемент, що викликає стурбованість, якщо вважати право на благо користування чистим повітрям правом безумовним. Багато залежить також від того, як визначається розподіл забруднення» [41]. Дійсно, проблеми навколишнього середовища в межах однієї країни вирішити не можливо, тут необхідні зусилля планетарного масштабу. Проте й держави

за рівнем економічного розвитку досить різні і не всі можуть мати настільки потужний фінансовий ресурс, щоб сформувати належний рівень видатків бюджету для подолання глобальних проблем силами однієї країни. Підхід до проблеми екології і формування видатків на ці цілі в розвинених країнах і країнах, що розвиваються, не однаковий.

Серед великої кількості функцій держави і спрямування бюджетних видатків зазначимо, що переважна частка бюджетних видатків передається з державного бюджету місцевим бюджетам у вигляді трансфертів. Система трансфертних платежів, як зауважують П. Самуельсон і В. Нордхаус, створює «систему безпеки» для захисту малозабезпечених громадян, аби якимось чином забезпечити справедливість і рівність перерозподілу. Чи буде більш ефективним для зниження рівня бідності давати людям готівку, чи краще забезпечити їм конкретні блага. Економічна теорія не може відповісти на питання, до якої міри допустима і справедлива бідність, але вона може допомогти у створенні більш ефективних програм для зростання доходів бідних людей [337]. Р. Масгрейв зазначає: «Якщо говорити про допомогу людям з низькими доходами, її виплати мають знижуватися мірою підвищення доходів і, отже, спричиняти до високих граничних ставок оподаткування доходів. Отож не дивно, що ті, хто отримують державну допомогу, реагують як мільйонери і працюють менше. У будь-якому розумінні допомога на бідність має бути за своєю суттю вибірковою, а не загальною політикою» [41]. У цьому твердженні, на нашу думку, є позитивна раціональність, оскільки подолання бідності – серйозна проблема і виклик для будь-якої сучасної держави. Проте боротьба з бідністю не повинна переходити в суцільну державну підтримку малозабезпечених, потрібно застосовувати диференційований підхід. Держава, формуючи бюджетні видатки на ці цілі, допомагає нужденним покращити своє становище, а не отримати надійний спосіб, аби бюджетні видатки стали

панацеєю вирішення усіх життєвих негараздів цієї категорії громадян. Оскільки за умов застосування всеохоплюючої підтримки держави індивід свідомо втратить інтерес до праці, а перед урядом постане інше питання – звідки взяти кошти на допомогу бідним? До того ж, ключовою функцією держави має бути не сама допомога малозабезпеченим, а формування умов рівних можливостей для індивіда, щоб дати шанс вийти зі стану нужденності.

Обмеженість у бюджетних ресурсах певною мірою звужує можливості держави, стримує державну активність, що негативно відображається на розвитку економіки та соціальної сфери. Водночас необхідно оптимізувати бюджетні видатки, скорочувати непродуктивні витрати.

Сучасні високорозвинені «держави добробуту» зіштовхуються з проблемами зростання трансфертів, з одного боку, а з іншого – небажанням платників податків генерувати все нові надходження. Джеймс Б'юкенен зауважує: «...Сучасна держава добробуту, яка могла би залишатися життєздатною або за умови менших розмірів, або при менших рівнях трансфертів, може зазнати краху – в тому сенсі, що вимоги щодо трансфертів зі статусом, подібним до статусу громадянських прав, можуть перевищити ті надходження, які люди як платники податків готові генерувати» [41]. Ефекти, пов'язані із зростанням оподаткування і фіскальною кризою, є чи не головною загрозою таких держав. Дж. Б'юкенен констатує: «...Держава добробуту надмірно розростається і вже просто перестає бути життєздатною, тому що люди не готові платити податки, яких вимагає держава добробуту. Ми створили класи утриманців, що живуть коштом інших поколінь, яких неможливо утримувати. Чи стало це головною причиною змін у моралі, які ми спостерігали у цьому столітті, я насправді не знаю» [41].

Світовий досвід переконує, що з розвитком ринкових відносин роль держави у розподільних процесах має зростати.

У більшості розвинених країн світу через видатки бюджетів перерозподіляється від 30 до 60% валового внутрішнього продукту. Проблема полягає в тому, як знайти виважені форми й методи цього перерозподілу в Україні [46].

Німецький вчений А. Вагнер висунув припущення, яке згодом поширилось і дістало назву «закон Вагнера». Його суть полягає в тому, що частка бюджетних видатків зростає швидше, ніж суспільне виробництво. Цей процес буде продовжуватись, а причина полягає в сучасній природі індустріальної економіки і це добре видно на прикладі країн західної цивілізації. Ускладнене економічне життя, де приватний сектор не може брати на себе ті чи інші повноваження, змушує державу розширювати свої функції та збільшувати вплив на економіку за рахунок збільшення бюджетних видатків.

Дж. Б'юкенен зазначає, що допоки люди як громадяни не матимуть змоги довіряти одне одному – як громадяни і як суб'єкти економічної діяльності, – ні економіка, ні держава не зможуть функціонувати ефективно [41]. На думку вченого, незалежно від інституційної трансформації, необхідної для забезпечення стимулів для оновлення, паралельно має розпочатися певне відродження духу, певне відчуття спільної мети у суспільстві вільних у своєму виборі громадян [30, с.146].

Р. Масгрейв вважає, що до соціальних проблем, складних і простих, якими б елегантними вони не здавалися, слід ставитися з сумнівом [41].

Бачення морального порядку як такого, що ґрунтується тільки на особистому інтересі, неконкурентне. Саме поняття морального й доброго суспільства включає у себе індивідів у їх відносинах з іншими, і, щоб бути моральними, ці відносини мають ґрунтуватися не тільки на особистому інтересі й міркуваннях практичної доцільності. Повага до інших є необхідною, проте вона пов'язана з особистим інтересом, і хоча й корисна сама по собі, лише її недостатньо [41]. Справедливість у розподілі більше не є наперед визначеним при-

родним законом, вона має стати справою моральної держави [41].

Побудувати моральну державу – надто важке завдання, що потребує чималих зусиль різних державних інституцій та значних фінансових ресурсів, спрямованих на формування індивіда з високим почуттям відповідальності. Проте й у такому суспільстві не можна гарантувати абсолютну моральність, оскільки завжди виникатимуть непередбачувані формажорні обставини і проявлятимуться різні людські вади. Проте до цієї мети варто прагнути, щоб повага і справедливість були особистим інтересом кожного індивіда в соціально-орієнтованій ринковій економіці.

Досі між економічними течіями і їх представниками триває дискусія щодо ролі держави у формуванні величини бюджетних видатків на суспільні та інші потреби. Проте сучасна високорозвинена держава виконує ключову роль у регулюванні економічних процесів, головну суспільну функцію – забезпечення громадян соціальними послугами та іншими благами. В цьому взаємозв'язку ефективність виконання функцій держави тісно пов'язана із демократичною зрілістю економічних, політичних, соціальних інституцій та їх роллю і значенням в суспільно-економічному житті країни та забезпеченні суспільного розвитку.

Розділ II

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ

2.1. Бюджетне регулювання економічного та соціального розвитку

Бюджет як економічна категорія є відображенням суспільно-економічних відносин між суб'єктами економіки і самою державою щодо утворення і використання грошових ресурсів для виконання функцій держави, соціально-економічного розвитку територій.

Бюджет завжди був і залишається знаряддям впливу на фінансову самостійність, соціально-економічний розвиток територіально-адміністративних одиниць, підвищення добробуту населення.

Одним з основних інструментів державного регулювання економіки є бюджет, тому становлення ефективної бюджетної системи і реалізація дієвої фінансово-бюджетної політики – необхідна умова для досягнення сталого економічного розвитку будь-якої країни [373].

Врахування особливостей функціонування бюджету, бюджетного регулювання у фінансовій системі країни є фундаментом наукової бази фінансової політики держави при створенні моделі дієвого механізму економічного, раціонального та ефективного використання бюджетних коштів, забезпечення сталого економічного зростання країни.

Тривалий час в економічній науці розповсюдженою була думка, що ринкові відносини спроможні до самоорганізації, саморегуляції дисбалансів та самостійно забезпечують ефективне функціонування економіки, тому не потрібні централизовані механізми впливу, адже ринок все відрегулює сам. Ця точка зору витікає із західної економічної теорії прихильників ліберальної моделі економічного розвитку.

Однак це твердження не зовсім достовірне. На сьогодні з впевненістю можна стверджувати, що ринкові відносини не завжди є регулятором складних економічних процесів. Особливо в нинішніх умовах економічного розвитку про саморегулювання і ефективність функціонування економічних відносин взагалі не йдеться.

Уся економіка України на сьогодні розвивається не за законами ринкового господарства, а за законами «дикого» капіталізму ХІХ – початку ХХ ст. [157].

Довготривалі проблеми в економіці, соціальній сфері вказують на значні прорахунки у формах і методах ефективного управління національною економікою. В цій ситуації бюджет та система бюджетного регулювання є найбільш вразливою ланкою фінансової системи і водночас важливим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку країни.

Необхідне сильне і своєчасне державне втручання в господарські процеси, передусім для припинення «олігархізації» української економіки, для боротьби з відмиванням «брудних» грошей, для недопущення нецільового використання бюджетних коштів [157].

Про необхідність державного втручання в економіку країни зазначали такі відомі вчені, як Е.Б. Аткинсон та Дж. Е. Стігліц, зокрема що держава є невід'ємною частиною економічної системи. Це чітко усвідомлювали класики, але в багатьох працях щодо суспільних фінансів цій проблемі не надано достатньої уваги [4]. На думку вчених, держава відіграє суттєву роль у функціонуванні сучасної ринкової економіки – для недопущення такого «хаотичного» розвитку – шляхом узаконення прав власності, контролю за грошово-кредитними та фінансовими операціями, регулювання доступу до економічної діяльності тощо [4].

Держава за допомогою бюджетних видатків забезпечує регулювання економічного розвитку, необхідної умови підвищення рівня життя громадян, шляхом повного використання

насамперед внутрішніх фінансових ресурсів для забезпечення економічного зростання.

Державний вплив на економіку не означає, що ринкові відносини замінюються адміністративними, навпаки, держава є гарантом соціальної спрямованості економіки при проведенні вдалої фінансово-бюджетної політики країни.

Економіка будь-якої країни не може розвиватися без регулювання соціально-економічних процесів з боку держави. За допомогою бюджету держава здійснює перерозподіл виробленого багатства (ВВП) на користь суспільних потреб. Суспільне багатство (ВВП) є ключовим показником національних рахунків, який характеризує рівень економічного розвитку країни та результати її економічної діяльності. Розподіл та перерозподіл ВВП є основою державного регулювання. Як одну із форм реалізації своїх власних функцій держава використовує бюджет.

Як функції держави слід розуміти передусім ті завдання, які необхідно виконати на благо суспільства. Функції не є сталими, вони, трансформуючись, змінюються залежно від суспільного ладу, що панує в країні, і ролі держави у вирішенні тих чи інших завдань, що виникають на певному історичному етапі соціально-економічного розвитку країни.

Соціально-економічний розвиток суспільства в умовах ринкових перетворень потребує перегляду функцій і ролі держави, зміцнення її фінансової основи, реформування бюджетної системи. Обравши курс на євроінтеграцію, Україна зобов'язана дотримуватися світових стандартів стосовно забезпечення фінансової стабільності, високого рівня економічної активності та соціальних стандартів, збалансованого розвитку відповідно до цивілізованих правил [95].

На шляху еволюційного розвитку держава бере на себе виконання певних функцій, коригує їх, визначає масштаб виконання залежно від мети суспільного розвитку та місця і ролі держави в соціально-економічних процесах. Не завжди виконання державою функцій є ефективним і відповідає

вимогам суспільства. Однак у будь-якому випадку бюджетне регулювання має вплив на відтворювальний процес.

Всесвітньо відомі економісти К.Р. Макконнелл і С.Л. Брю зазначають, що державне регулювання економіки зумовлює важливі наслідки для виробництва, зайнятості, продуктивності праці, рівня цін і розміщення ресурсів [209]. З цим важко не погодитись, адже держава шляхом бюджетного регулювання впливає на динаміку розвитку усієї економічної системи країни.

Сучасні наукові суперечки зосереджуються не на доведенні необхідності державного регулювання економіки, адже тією чи іншою мірою воно присутнє у кожній країні, а на його розмірах, формах та інтенсивності, що доволі тісно пов'язано з переліком функцій, виконання яких у суспільстві вважається прерогативою держави [194].

Реалізуючи свої функції, держава поєдує в собі стратегію розвитку суспільства, визначаючи її тактику та пріоритети на найближчу перспективу. Застосовує єдність функціональних завдань, які служать парадигмою сучасного бюджетного регулювання в системі економічного розвитку країни.

Відповідно до функцій держави в межах стратегії та тактики економічного та соціального розвитку формуються основи економічної, в тому числі фінансової та бюджетної політики, відповідно до суспільних завдань та цілей. Таким чином, бюджетна політика в системі державного, а відтак бюджетного регулювання економічного розвитку відповідає фінансовим цілям та орієнтирам соціально-економічного розвитку країни.

Державна економічна політика і бюджетна політика зокрема є інструментом макроекономічного регулювання економіки у визначеному напрямі його реалізації [194].

Бюджетне регулювання є передусім інструментом реалізації перспективних планів, досягнення цілей стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Змістом бюджетного регулювання держави є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку [363].

На думку О.Д. Василика, в Україні бюджету належить провідне місце в системі регулювання економіки держави, створення сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної рівноваги [45, с.164].

Автори переконані, що бюджетне регулювання – це передусім сукупність заходів, за допомогою яких держава через бюджетну систему розподіляє та перерозподіляє частину ВВП для збалансування та вирівнювання бюджетів нижчого рівня, а також регулює соціально-економічні процеси з метою забезпечення необхідних перетворень на благо суспільства.

У сучасному світі бюджетне регулювання в основному скеровується на задоволення основних прав та свобод людини, забезпечення високого рівня та якості життя населення в екологічно безпечних та комфортних умовах.

Щоб досягти високих стандартів життя, необхідно, щоб бюджетне регулювання задовольняло інтереси суспільства, сприяло еволюційному та динамічному розвитку соціально-економічних відносин.

Всі витрати, пов'язані з діяльністю держави, в економічній теорії прийнято розподіляти на чотири категорії: споживання в державному секторі (заробітна плата працівникам державного сектору, поточні витрати на утримання державного апарату), соціальні трансферти (соціальна допомога непрацездатним, пенсіонерам, безробітним, малозабезпеченим), відсотки з державного боргу та державні інвестиції [106].

У бюджеті країни зосереджені інтереси бізнесу, населення та економічні пріоритети держави. Інтереси сторін перебувають у постійному стані протистояння і між ними ведеться боротьба, оскільки кожна із них вважає, що її

пріоритети є більш актуальні, а тому є можливість отримати більший відсоток суспільного багатства (ВВП) для задоволення потреб.

У демократичних країнах бюджетне регулювання формується під впливом складних процесів та компромісів взаємодії суспільних інтересів, бізнесу та держави і залежить від економічного, соціального, політичного, екологічного характеру першочергових завдань, що стоять на порядку денному суспільного розвитку.

У контексті виконання державою функцій бюджетне регулювання є основою стимулювання, призупинення або, навпаки, формування нових напрямів економічного розвитку, в тому числі соціально-орієнтованої держави.

Населення отримує частку суспільного багатства (ВВП) у вигляді: розбудови сучасної інфраструктури, якісного медичного обслуговування, освітніх послуг, благоустрою населених пунктів, збереження довкілля, розвитку науки, культури, формування основ національної безпеки тощо. Суспільні блага, як результат бюджетного регулювання, значно покращують якість життя населення. Таким чином, за допомогою бюджету держава підвищує соціальні стандарти, забезпечує комфортні умови та добробут своїм громадянам.

Досвід розвинених країн свідчить, що за допомогою бюджетного інструменту держава може забезпечувати рівновагу між доходами бюджету та отриманою користю від видатків бюджету, тобто благами для суспільства. В разі, якщо рівновага порушується і блага не відповідають суспільним потребам, наприклад, через обтяжливі податки або економічна система країни не відповідає інтересам громадян, тоді населення не підтримує таких політиків на виборах, що приводить до зміни влади. Виходячи саме з цих міркувань, європейські науковці відводять бюджету і його регулюючій функції роль загальної складової – політико-економічної системи.

Безсумнівно, бюджет і його регулююча функція є важливим засобом здійснення відтворювальних процесів і водночас

складним і багатограним явищем суспільних відносин. Економічна суть бюджету полягає у взаємозв'язках держави з іншими учасниками суспільного виробництва при розподілі ВВП, створенні та використанні фондів фінансових ресурсів, забезпеченні розширеного відтворення, зростанні добробуту. Головне завдання бюджету полягає в тому, щоб відповідно до мети бюджетної та фінансової політики забезпечити ефективний перерозподіл ВВП між галузями, регіонами, певними групами та верствами населення.

Ефективний розподіл та перерозподіл ВВП дає можливість врегулювати існуючі дисбаланси економічного розвитку в регіональному зрізі, згладжувати соціальні диспропорції для різної категорії громадян незалежно від місця їх проживання.

Практика використання коштів міжбюджетних трансфертів в Україні свідчить, що виділені з державного бюджету асигнування не завжди досягають мети і повністю не вирішують поставлених завдань.

Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на капітальні видатки, показав, що не вирішуються проблеми покращання інфраструктури, модернізації та оновлення виробничих і соціальних об'єктів. Причиною цьому є відсутність цілісної системи нормативно-правового забезпечення, розпорошеність бюджетних коштів, необ'єктивний вибір об'єктів, відсутність єдиних засад формування та функціонування системи державних інвестицій і забезпечення їхнього цільового й ефективного використання.

Не визначено чіткі критерії відбору об'єктів фінансування та обсягів державної підтримки. Це призвело до того, що розподіл коштів між одержувачами окремих регіонів відбувався в «ручному режимі». Так, у 2013 році бюджетні кошти в сумі 440 млн грн були призначені для шести областей Сходу та Півдня країни (Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Луганської, Миколаївської та Херсонської),

однак уряд не взяв до уваги, що найбільш зношені комунальні мережі країни у Львівській області, а найбільші втрати води – у мережах Закарпатської, Чернівецької та Івано-Франківської областей. Ці регіони коштів субвенції не отримали взагалі [172].

Ситуація з будівництвом системи відведення стічних вод в Одесі є показовою щодо неефективності використання бюджетних коштів. Замість одного комплексного проекту інженерні і технічні завдання вирішувалися за чотирма, не пов'язаними між собою, та з кількома замовниками, що призвело до збільшення вартості робіт і розпорошення контролю за ефективним використанням коштів. На початок 2014 року за чотирма проектами виконано робіт на суму 731 млн грн, з яких близько 200 млн грн – кредиторська заборгованість. Фактично кінцевого результату не досягнуто.

Через непрозорі схеми розподілу бюджетних коштів Мінрегіоном допущено порушень на 911,2 млн грн, з яких неефективно використано 294,8 млн грн; неефективно розподілено 528,7 млн грн [172].

Досягти ефективного розподілу ВВП досить важко. Однак, якщо все ж таки вдається забезпечити більш-менш ефективний розподіл, то це обов'язково сприятиме більш високому рівню середньої продуктивності праці і тим самим сприятиме зростанню економіки.

Від ефективного бюджетного планування залежить якість бюджетного регулювання, розподіл та перерозподіл бюджетних видатків для забезпечення соціально-економічного розвитку територій, галузей економіки, підвищення рівня життя населення.

Перспективне бюджетне планування є одним з основних інструментів регулювання соціальної, регіональної, зовнішньоекономічної, наукової та інших сфер діяльності держави [363].

Ефективне функціонування бюджетної системи України можливе за умови її поступового розвитку та приведення у

відповідність до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку суспільства [95].

А.М. Бабич та Л.Н. Павлова зазначають, що соціальний розвиток в ХХІ ст. буде визначатися концепцією орієнтації економіки на інтереси людини, більш ефективного задоволення потреб, розгляд питань соціального розвитку з позиції поваги людської гідності, рівності й соціальної справедливості. Внесок у людський капітал є найбільш ефективним, а якість людського потенціалу – важливий чинник економічного прогресу й соціально-економічного розвитку країни. Темпи науково-технічного прогресу, рівень організації, культури і продуктивності праці – це похідні від якості людини (людського капіталу) [7].

Існує закономірність рівноваги економічного і соціального розвитку. Стимулювання економіки повинно бути адекватним задоволенню соціальних потреб людини і навпаки.

Досвід зарубіжних країн свідчить про глибокі зміни в розумінні значення, місця і ролі людини в економічній системі. Будь-які економічні реформи варті уваги лише тоді, коли особистість перебуває в центрі соціально-економічних досліджень, центрі формування ефективних економічних відносин.

У механізмі відтворення економічні та соціальні потреби рівнозначні: побут, освіта, здоров'я постійно реалізуються в продуктивності праці. Ефективність забезпечують здорові, досвідчені і задоволені роботою люди.

Вивчаючи досвід зарубіжних країн, Україні необхідно враховувати надбання економічної теорії, а також зважати на власні національні особливості з метою побудови дієвих механізмів методологічного управління в сфері раціонального використання бюджетних видатків.

Ефективне бюджетне регулювання використання фінансових ресурсів держави через дієву бюджетну політику – фактор якісної діяльності всіх структур, спрямованих на сприяння впровадженню державних соціально-економічних програм, закладення надійних підвалин економічної безпеки

країни, в кінцевому рахунку – стійкості держави та її незалежності.

Під бюджетним регулюванням деякі вчені розуміють систему передачі частини коштів бюджетів вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня або передачі запланованого перевищення доходів над видатками з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня. По своїй суті бюджетне регулювання відображає економічні відносини, пов'язані з територіальним розподілом і перерозподілом національного доходу для забезпечення необхідними коштами потреб соціально-економічного розвитку та соціального захисту населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць [379].

Необхідність здійснення розподілу та перерозподілу ВВП, розв'язання нагальних суспільних проблем, забезпечення узгодженого та ефективного функціонування усіх елементів бюджетної системи дають підстави розглядати увесь бюджетний процес як об'єкт державного, в тому числі бюджетного, регулювання.

Бюджетне регулювання у сфері видатків бюджету завдяки використанню сукупності бюджетних інструментів впливу на процес формування та виконання бюджету дозволяє вирішувати завдання, що стоять перед країною на сучасному етапі суспільного розвитку, досягати необхідних макроекономічних пропорцій та показників економічного зростання. Підвищення конкурентоспроможності економіки країни, якості державних послуг, рівня життя населення вимагає реалізації стратегії оптимізації обсягу видатків бюджету одночасно із посиленням їх результативності [362].

За допомогою бюджету формуються умови для реалізації різноманітних бюджетних програм у сфері обороноздатності країни, створення надійної системи соціального захисту населення, соціально-економічного розвитку, стимулювання науково-технічного прогресу тощо.

Щоб досягти успішного бюджетного регулювання, необхідно передусім налагодити ефективну роботу усього бюджетного процесу.

Кінцевим продуктом економічного розвитку, як відомо, є сміття. Чим більший ВВП, тим більше забруднюється навколишнє середовище, тому питання екології, на наш погляд, мають розглядатися паралельно з економіко-соціальними.

Бюджетне регулювання має бути результативним, адже без нього втрачається сенс усього процесу регулювання і власне задоволення потреб населення.

Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави загалом [219].

Без розуміння суті бюджету у державному регулюванні та факторів, що забезпечують цей розвиток, сподіватись на позитивні зміни в економічному житті країни не варто. Крім того, вплив бюджету на розширене відтворення має вносити певну структурованість і плановість щодо бюджетного регулювання.

Залежно від вміння держави мобілізувати фінансові ресурси до бюджету та ефективно використовувати кошти визначається ступінь впливу на формування фондів споживання та нагромадження. Як відомо, джерелом надходжень до бюджету є ВВП, тому аби останній зростав, необхідно активізувати економічну діяльність.

Платежі до бюджету мають бути справедливими і оптимальними, щоб наростити дохідну базу бюджету і сформовані видатки бюджету спрямовувати на виконання пріоритетних завдань. За умов обмежених видатків бюджету неможливо ефективно регулювати соціально-економічні процеси в країні, в тому числі утримувати фінансову стабільність. Крім того, в умовах низького рівня видатків бюджету знижується роль бюджету в державному регулюванні економічного та соціального розвитку.

Обсяг видатків бюджету залежить від багатьох факторів, передусім від стану розвитку національної економіки. Якщо економіка зростає, то збільшуються доходи і, відповідно, зростають обсяги формування видатків бюджету. За допомогою бюджетних видатків здійснюється вплив на економічний потенціал країни, виробничі потужності, що, в свою чергу, має зворотний ефект на прискорення науково-технічного прогресу та збільшення обсягів доходів до бюджету.

За допомогою ключових елементів бюджетного регулювання, зокрема оптимальності та збалансованості бюджету, забезпечується економічне зростання.

В сучасному світі роль бюджетного регулювання лише зростає. Тому бюджетні видатки не повинні розпорошуватися на численні бюджетні програми, а навпаки, фінансові ресурси, зосереджені в бюджеті у формі видатків, мають концентруватися на пріоритетних напрямках, відповідно до стратегії розвитку економіки та соціальної сфери країни.

Лише довгострокова орієнтація на стратегічні національні пріоритети при здійсненні державного регулювання може стати одним з вирішальних факторів, який забезпечить позитивні результати. Саме такий підхід став визначальним у справі успішного відновлення економік ряду країн як Західної Європи (згідно з «планом Маршалла» у повоєнні роки минулого століття), так і Південно-Східної Азії (Сінгапуру, Південної Кореї, В'єтнаму, Китаю та ін.) у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. [92].

Бюджетні видатки в інвестування національної економіки збільшуються, оскільки ризики для приватного капіталу досить значні, особливо це відчувається в нинішніх соціально-економічних умовах. Держава за допомогою інструменту бюджетного регулювання надає позики різним галузям та сферам економіки на багато м'якших умовах, ніж це роблять приватні, комерційні банки та фінансові установи.

Як бачимо, державний бюджет країни відіграє провідну роль у реформуванні національної економіки. Саме завдяки бюджетному регулюванню вирішується низка соціально-еко-

номічних проблем, забезпечується обороноздатність країни, формується сприятливе фінансове середовище. Бюджет є інструментом досягнення і підтримки макроекономічної стабільності, а видатки бюджету спрямовуються на підтримку галузей економіки, створення нових літальних апаратів (літаків), новітніх технологій (зразків) виробництва тощо.

Разом з тим, низка проблем, що існують у системі бюджетного регулювання, не відповідає сучасним вимогам і не забезпечує динамічний розвиток економіки та соціальної сфери.

Здійснений Рахунковою палатою аналіз формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишились без піклування батьків, у комунальних закладах освіти засвідчив, що через обмеженість фінансового ресурсу формування потреби в інтернатних закладах здійснено не на підставі реальних потреб, які б ґрунтувалися на нормах матеріального та грошового забезпечення учнів, а за лімітами, доведеними департаментами (управліннями, відділами) освіти місцевих держадміністрацій.

Так, для придбання предметів гардеробу і текстильної білизни вихованцям дошкільного дитячого будинку № 1 Львівської міської ради в міському бюджеті на 2014 та 2015 роки затверджені видатки, відповідно, в сумі 18,2 тис. грн і 10 тис. грн, що в 13,5 і 32 рази менше від реальної потреби. При цьому видатки на одного вихованця закладу затверджено на рівні видатків на учня загальноосвітньої школи, а отже, не враховано коефіцієнт про підвищений рівень фінансування інтернатних закладів. Як наслідок, діти не були забезпечені необхідними товарами відповідно до натуральних норм. У 2014 році інтернатними закладами (за винятком АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей) загалом недоотримано з місцевих бюджетів 11,1 млн грн, або 4% затвердженого ресурсу, з них найбільше закладами Дніпропетровської області – 0,9 млн грн та Харківської області – 0,8 млн грн (відповідно, 5,7 і 2,0% до затверджених призначень). У результаті в місцевих бюджетах станом на 01.01.2015 утворено кредиторську заборгованість по школах-

інтернатах в сумі 7,5 млн грн, дитячих будинках – 3,7 млн гривень. Основними статтями, за якими рахувалася кредиторська заборгованість, були оплата праці з нарахуваннями, придбання предметів, матеріалів, обладнання та продуктів харчування. Враховуючи стан фінансування затверджених видатків у I півріччі 2015 року (школи-інтернати та дитячі будинки профінансовані на 30% і 39% відповідно до затверджених на рік призначень), існує ризик невиконання кошторисів цих закладів у запланованих обсягах [125].

Наведений приклад свідчить про проблеми бюджетного регулювання, які пов'язані не лише з обмеженістю фінансових ресурсів у бюджеті, а також несправедливістю розподілу коштів, що негативно впливає на соціальний захист населення.

Проаналізувавши сучасні проблеми бюджетного регулювання, дійшли висновку (дод. 3), що усі вони переважно пов'язані із недосконалістю бюджетного процесу, їх вирішення лежить в площині ефективної реалізації бюджетної реформи, тобто децентралізації.

Аналіз стану бюджетного регулювання свідчить, що бюджетна децентралізація є назрілою необхідністю, оскільки місцеві органи влади не спроможні вирішувати проблеми, які накопичувались протягом десяти років.

Наскільки успішним буде процес децентралізації – покаже час, але вже сьогодні його необхідно закріпити нормами Конституції України, змінити підходи до мобілізації коштів при формуванні видатків та ефективності їх використання.

Основне завдання бюджетної децентралізації – докорінно реформувати бюджетне регулювання, аби забезпечити незворотні позитивні зміни в житті населення нашої країни, активізувати ділову активність і економічний та соціальний розвиток.

Слід зазначити, що форми державного втручання в економіку та бюджетне регулювання матимуть більший ефект, якщо вони будуть засновані на обґрунтованому аналізі особливостей відтворювальних процесів та матимуть міцне наукове підґрунтя.

На сучасному етапі розвитку фінансів необхідне переосмислення сутності бюджетної системи у процесі регулювання економіки, підвищення теоретико-методологічного рівня бюджетної політики та, враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, розроблення на основі виявлених особливостей бюджетного процесу нової парадигми системи бюджетного регулювання, з одного боку, як інструменту впливу, з іншого – як об'єкта регулювання економічного розвитку. Розробка і реалізація бюджетної стратегії мають спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань ефективності бюджетних відносин, що сприятиме збалансованості державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів у країні [369].

Проведений нами аналіз свідчить, що в Україні державна підтримка за рахунок бюджетних видатків потрібна багатьом галузям, наприклад, хімічній, легкій, харчовій, переробній промисловості. Бюджетні кошти необхідні для розбудови сучасних автомагістралей, створення високотехнологічних виробництв у машинобудуванні, розробки альтернативних видів енергії тощо. Бюджетне регулювання і підтримка національної економіки дає можливість вітчизняним галузям економіки, особливо тим, які спроможні виробляти продукцію з високою часткою доданої вартості, перейти на новий етап розвитку та освоювати інші ринки збуту.

Хоча видатки бюджету впливають на темпи зростання економіки, однак важливий не їх обсяг, а та віддача, яку вони дають для економіки та соціальної сфери.

Більшість вчених-економістів поділяють думку, що в сучасних соціально-економічних умовах видатки бюджету не можуть покрити усієї потреби у фінансових ресурсах. Тому є інший механізм, а саме залучення приватного бізнесу на умовах державно-приватного партнерства. Ця форма бюджетного, а саме державно-приватного регулювання є доволі популярною у багатьох країнах світу.

На нашу думку, державно-приватне партнерство, яке має на меті об'єднання зусиль як держави, так і приватних структур (бізнесу, громадських організацій, інвестиційних фондів) з метою вирішення нагальних економічних, соціальних, екологічних проблем суспільства необхідно активніше впроваджувати в Україні. Особливо цінним для нашої держави є досвід державно-приватного партнерства західноєвропейських країн у боротьбі з таким ганебним явищем, як корупція, запровадження програм з енергоефективності, ощадливості фінансових ресурсів та збереження екологічно чистого довкілля.

Забезпечити успішність бюджетного регулювання економічного та соціального розвитку можливо також шляхом оптимізації структури видатків. Тобто фінансувати з бюджету ті програми, які сприяють зменшенню енергозатрат, сприяти впровадженню ефективної амортизаційної та податкової політики.

Проведене дослідження свідчить, що бюджетне регулювання є надійним інструментом впливу на соціально-економічні процеси у багатьох країнах світу, проте в Україні є серйозні вади, пов'язані з недосконалістю механізму прозорого, справедливого та ефективного розподілу ВВП. Однак актуальність бюджетного регулювання в сучасних соціально-економічних умовах лише зростає. Тому вирішення цієї проблеми лежить здебільшого в площині реалізації бюджетної децентралізації.

У подальшому, на наш погляд, поєднання форм та методів дієвого державного втручання в економіку та соціальну сферу забезпечить результативність та віддачу від бюджетного регулювання, сприятиме економічному зростанню і дасть можливість підвищувати соціальні стандарти, впевнено рухатись у фарватері удосконалення соціально-економічних відносин, еволюціонувати в напрямі гармонізації і задоволення актуальних суспільних потреб, сприяти сталому соціально-економічному розвитку країни.

2.2. Розвиток інституційних засад формування видатків бюджету

В сучасному економічному середовищі неможливо забезпечити поступовий, динамічний рух вперед без трансформації існуючих інститутів. Трансформація інститутів відбувається через призму теоретичного усвідомлення ролі економічних інститутів у забезпеченні сталої динаміки економічного та соціального розвитку.

Системні структурні зміни в економіці країни можливі в контексті переходу суспільства на новий етап еволюційного становлення. В цій ситуації першочерговим завданням є усвідомлення ролі економіко-соціальних інституційних механізмів у проведенні суспільних та економічних перетворень, запровадження основних механізмів такого переходу, зокрема у сфері бюджету та бюджетних видатків, їх закономірностей відповідати об'єктивним історичним, національним прагненням соціальних груп, організацій, окремих індивідів.

Практика адаптації економічних систем застарілої моделі до умов розвитку соціально-орієнтованої ринкової економіки вимагає застосування методологічного інструментарію, основою якого є теорія інституціоналізму.

Інституціоналізм як теоретичне надбання дає можливість повною мірою об'єктивно осягнути і зрозуміти сутність соціально-економічних процесів, зокрема й тих, що відбуваються у сфері бюджету та бюджетних видатків.

Інституціональна теорія, яка виникла на межі ХІХ–ХХ ст. у США як засіб вирішення протиріч у сфері фінансів, економіки, соціальної сфері, політиці тощо, дає можливість детально дослідити соціально-економічні процеси.

Роль інститутів у соціально-економічних процесах досліджували такі відомі вчені-інституціоналісти, як Т. Веблен, У. Мітчел, Дж. Коммонс, А. Берлі, Е. Богарт, У. Гамільтон, Г. Мінз, Р. Тагвелл, Д. Белл, Дж. Гелбрейт, У. Ростоу, О. Тоффлер, Р. Хейлбронер, Г. Мюрдаль, Ф. Перру та інші.

Засновники інституціональної теорії Т. Веблен, Д. Коммонс, У. Мітчел і їхні послідовники М. Вебер, В. Зомбарт, Дж. Гелбрейт, Д. Белл, Ф. Перру, Г. Мюрдаль та інші розглядали економічну систему як відносини між суб'єктами господарювання під впливом економічних, соціальних, політичних, психологічних чинників. Об'єктом досліджень прихильників нової течії були інститути, а саме: звичаї, норми поведінки, інстинкти, державні органи, профспілки, різні юридичні, морально-етичні, психологічні явища тощо. Інституціоналісти наголошували, що лише за умов соціального контролю над економікою можливо ефективно використовувати усі переваги ринкового механізму, усувати його негативні риси та недоліки.

Інституціональна теорія, спираючись на методологію попередників, збагатила методологічний і теоретичний арсенал класичної та неокласичної шкіл, започаткувала новий етап у розвитку економічної теорії [375].

Деякі дослідники стверджують, що інституціональна теорія обґрунтовує й розглядає залежність ефективності бюджетного процесу від ефективності його інститутів та інституційного середовища [190].

Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку [364].

У своїх працях провідні вчені наголошують на перевагах інституціональної теорії, яка виявила нові грані сучасного вчення про розвиток людства, тим самим збагатила економічну науку.

Інституціоналізм як науковий напрям поглиблює не тільки дослідження процесів суспільних трансформацій і структурної політики України, а й доповнює їх комплексністю соціогуманістичного захисту людини і нації в системі загальнолюдських цивілізованих відносин [54].

Сучасна наукова думка в контексті розвитку економіки не може обійтися без ключових положень інституціональної

теорії. Адже накопичені глобальні та національні економічні диспропорції унеможливають реформування системи без ліквідації причин фінансіалізації. Необхідність застосування інституціональної теорії зумовлена рядом факторів, передусім її актуальністю та інституційною регламентацією заходів бюджетної, фінансової, економічної політики та об'єктивною потребою створення ефективного механізму бюджетного та фінансового регулювання.

До того ж, в нинішніх умовах трансформації української економіки необхідне переосмислення усталених теоретичних засад відповідно до нових економічних реалій.

Відбувається всеосяжна інституціоналізація фінансових відносин. Крім того, фондові ринки, банківська і страхова справа, пенсійна система, фінансова діяльність корпорацій, державні фінанси – це ті інститути, які на сьогодні не тільки перебувають у постійній взаємодії та взаємозалежності, а й зазнають істотного впливу інституційних підходів (процесів) [9].

Сучасні інституційні процеси доводять необхідність докорінних змін в інституційному середовищі бюджетної, фінансової та взагалі економічної системи й актуалізують наукові дослідження і практичні заходи в цій царині.

Незважаючи на значні здобутки, досить складно подолати вакуум, що утворився в Україні в пострадянський період через невизнання суспільних інститутів (в соціальній сфері, економічному і політичному житті країни). До того ж, швидка плинність інституційного середовища, необхідність розгляду економічних процесів з позиції комплексності ставить перед вченими завдання застосовувати інституційний підхід при аналізі будь-яких економічних процесів та постійно розширювати науковий пошук.

Проблеми розвитку інституту бюджету та формування видатків бюджету в основному пов'язані з інституційною невизначеністю щодо розвитку та еволюції суспільства і ролі та місця бюджету в цьому процесі. Класичні (неокласичні), кейнсіанські (некейнсіанські) засади не розкривають глибинну сутність бюджету, її відносини та політику. Натомість

інституціональна теорія дає можливість досліджувати складові бюджету в контексті інституційних координат. Її методологічна цінність полягає в комплексному підході оцінки соціально-економічних процесів у взаємозв'язку із загальними змінами, що відбуваються в суспільстві.

Інституціональна теорія як науковий напрям поглиблює вчення про людей і суспільство в системі розвитку економічної думки та соціального управління, розкриваючи сутність «...творення неформальних *інститутів* як сукупності певних установок, правил гри, трансакцій, прийнятих обмежень, так й *інституцій* – як формальних установ, закладів чи їх частин. Саме розгляд *інституцій* (організацій) і вивчення суспільних змін і *якнайширшому* розумінні дозволяє виділити: *державні* та *фінансові* інституції як *формальні* установи, що організують і контролюють економічні процеси в країні (уряд, центральний банк, комісія з ринку цінних паперів тощо); та *неформальні* інститути широкого контексту, що акумулюють ринкову культуру, менталітет нації, історичні, релігійні, етнічні традиції, соціальні, сімейні цінності та установки, придумані спільнотою норми поведінки, звичаї, ставлення до природи тощо» [54].

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, крім структурування формальних правил, доволі активно розвиваються неформальні правила, як наслідок – висока частка неформальної (тіньової) економіки, корупція і катастрофічна недовіра до органів державної влади.

Інституціональна теорія виділяє не лише інститути як правила гри обмеження, певні установки, а розглядає інституції (організації) як формальні установи з відповідним управлінським апаратом. Удосконалюються правила гри в суспільстві та підвищуються стандарти, де формуються гідні, більш якісні умови життя людей, паралельно змінюються інституції та застосовується диверсифікація діяльності підприємств, організацій, їх реструктуризація тощо.

Слід зазначити, що в науковій думці поняття «інститут» та «інституція» багатьма вченими чітко не розмежовуються,

що певним чином збіднює науковий інструментарій для досліджень.

Взаємодія форм інституційної та елементної структур, тобто інституції і організації, породжує інститути й органи господарської системи. Інституційна організація стає інститутом, а організована інституція – органом. Звідси, інститут – це функціональна організація, яка забезпечує реалізацію конкретної системи однорідних інституцій. Автор доводить, що інституція є змістовною основою інституту, вона надає йому ознаки типових функціональних властивостей, які відображають суспільно визнані ролі, образи, статуси, норми поведінки та діяльності. Інституція – абстракція, що набуває змісту в конкретній дії. Закріплення організації форм конкретних функцій людей створює систему інститутів суспільства [194].

У концепціях інституціоналістів, серед яких відомі праці: Т. Веблена, У. Мітчела, Дж. Коммонса, А. Берлі, Е. Богарта, У. Гамільтона, Г. Мінза, Р. Тагвелла, та представників сучасного неоінституціоналізму: Д. Белла, Дж. Гелбрейта, У. Ростоу, О. Тоффлера, Р. Хейлбронера, Г. Мюрдаля, Ф. Перру та інших – немає однозначного, чіткого визначення терміна «інститут». На початковому етапі становлення цієї школи інституціоналісти розуміли під поняттям «інститут» мислення людей на окремо взятій території, схильність звичок і бажань, яка виражається в процесі людської діяльності. Життя, на їх думку, окремого індивідуума продиктоване звичками і матеріальними умовами, які він отримав в недавньому минулому.

До речі, слово «інституціоналізм» походить від латинського «*institutum*», що означає «організація, лад». На думку американського економіста Ф. Мировськи, предметом інституціоналізму є не самі інститути, а економічна система (порядок) суспільства та закономірності їх розвитку в ході еволюційного процесу. Американський вчений К. Капп вважав, що ідеєю інституціоналізму є еволюція розвитку і визнання справедливої ролі держави і державного регулювання та вплив цих чинників на економічну систему країни.

Засновник інституціоналізму Торстейн Веблен зазначав, що основним різновидом класичного інституціоналізму є соціально-психологічний аспект. На думку його колеги Дж. Коммонса, різновидом інституціоналізму є соціально-правовий аспект. Уеслі Клер Мітчелл, навпаки, надавав перевагу кон'юнктурно-статистичному аспекту. Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Мітчелл, Дж. Гобсон були основоположниками інституціоналізму. Серед сучасних неоінституціоналістів відомі праці Дж. Гелбрейта, Р. Хейлброннера, Д. Норта, А. Алчіяна та інших.

Практична скерованість напряду економічної думки – інституціоналізму та його схильність до реального відображення соціально-економічних процесів у суспільстві позитивно сприйняті багатьма західними економістами, в тому числі ідеологами марксизму К. Марксом, Ф. Енгельсом.

Торстейн Веблен вважав, що інститути є соціально-психологічним феноменом. Хоча традиції суспільства з часом стають архаїчними і застарівають, проте на їх основі формуються підвалини інститутів, які служать взаємозв'язком між індивідами, покращують розуміння людей іншими соціальними групами і впливають на подальший розвиток економіки.

Т. Веблен стверджував, що інститути – звичний спосіб думок, керуючись якими живуть люди, – успадковані, таким чином, від попереднього часу, часу більш або менш далекого, але як би там не було, вони сформувалися в минулому й успадковані від нього [52]. Якщо слідувати логіці вченого, то «інститути» є успадковані людьми в минулому – думки, звичаї та спосіб життя, які є їх надбанням і супроводжують їх у повсякденному житті.

Різниця між інституціоналістами і неоінституціоналістами полягає в тому, що перші застосовували індуктивний метод, йшли від приватних випадків до узагальнення, в результаті їх загальна інституціональна теорія так і не сформувалась. Сучасні неоінституціоналісти, навпаки, застосовують дедук-

тивний метод – від загальних принципів економічної теорії до пояснення конкретних явищ суспільного життя.

В Економічному енциклопедичному словнику за редакцією С.В. Мочерного дається визначення терміна «інститут», зокрема зазначається, що «інститут» – 1) форма суспільного устрою; 2) сукупність норм права в будь-якій сфері суспільних відносин; 3) наукова установа, яка здійснює фундаментальні та прикладні дослідження; 4) організація, що виконує проектно-пошукові роботи [233].

Інститути – це сформовані суспільством і владними структурами формальні правила, що набувають ролі норм, які мають правове значення. До них також належать інструменти й моделі, на основі яких відбувається прийняття рішень на різних рівнях управління економікою; а також структури, пов'язані з групами впливу, що мають прагматичні інтереси та керуються ресурсорієнтованою поведінкою. Тому зміна інститутів порушує встановлену рівновагу, зачіпає чийсь інтереси і т.п. [79].

Державу, сім'ю, звичаї, приватну власність, підприємництво, кредит, систему грошового обігу й інші інститути в суспільстві інституціоналісти вважали економічним явищем. Інститут, або англійське слово «institution», на їх думку, є допоміжним інструментом регулювання економічних явищ і процесів, які відбуваються в суспільному житті.

На думку Т. Веблена та В. Гамільтона, інститути – це звичаї, традиції й способи мислення, які стали навичками окремої групи людей, більшості населення і навіть усього народу і є економічними інститутами [233].

Дж. Коммонс вважав основою економічного розвитку юридичні відносини, норми права, а економічні інститути – категоріями юридичного порядку, зводив сутність економічних відносин до угод з титулами власності, ринок вважав вирішальною сферою, а фіктивний капітал – найважливішим [233].

Представники інституціоналізму різко критикували маржиналізм, неокласичну теорію ринкової рівноваги,

стверджували, що класичне суспільство вільної конкуренції XIX ст. не відповідало реаліям сучасності, а ринок перетворився на один з економічних інститутів.

Досліджуючи дефініції «інститут» та «інституції», приходимо до висновку, що вони дещо тотожні.

Лауреат Нобелівської премії, автор численних досліджень Норт Даглас вживає термін «інституції», наводячи трохи інше визначення, на відміну від Т. Веблена. На його думку, інституції – це правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне рiчище. І як наслідок, вони структурують стимули в процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного [243]. Вчений вважає, що інституції охоплюють будь-які види обмежень, придумані для спрямування людської взаємодії. Чи бувають інституції офіційні або неофіційні? Вони можуть бути будь-які, як-от правила, придумані людьми, так і не офіційні обмеження – як-от звичаї та кодекси поведінки. Інституції можна створити, як-от Конституцію США, або вони можуть просто розвиватися впродовж часу. Інституційні обмеження охоплюють як заборону індивідам щось робити, так і умови, за яких іноді їм дозволяється здійснювати певні види діяльності. Вони абсолютно схожі на правила гри між спортивними командами [243].

Визначення терміна «інститут» досить різнобічне і кожен з дослідників дає трактування з огляду власного бачення і сфери дослідження. Одне, на нашу думку, можна з впевненістю сказати, що економічні інститути, які діють у межах суспільного середовища, є тими рамками або обмеженнями, які регулюють поведінку соціуму в економічних умовах.

Переваги інституціональної теорії полягають у тому, що предметом її пізнання є інститути, які мають місце і в економіці, і в соціальній сфері, і у сфері права, моралі, релігії тощо [375]. Інститути у своїй сукупності утворюють інституційну структуру економіки, яка характеризується певною самостійністю. Досвід ринкових перетворень переконливо довів, що зосередження тільки на соціально-економічних, рин-

кових реформах призвело до недооцінки інституційних перетворень, що зумовило цілий ряд негативних явищ і процесів. Послідовне здійснення ринкових перетворень потребує глибокого поєднання їх із соціально-економічними та інституційними [375].

У процесі суспільного розвитку виникають протиріччя між інститутами і зовнішнім середовищем, оскільки інститути – це результат процесів, що відбулися в минулому, вони пристосовані до обставин минулого і, відповідно, не знаходяться в повній згоді з вимогами теперішнього часу [52]. Саме ці протиріччя, які складаються між інститутами і новими умовами, власне є тим середовищем, в якому вони перебувають нині – підстава для зміни старих інститутів на нові. При цьому зміна старих інститутів має відбуватися згідно із законом природного відбору.

Еволюція розвитку суспільства і його соціально-економічної складової (різноманітних інститутів) здійснюється на основі принципу «природного відбору». Таким чином, всі інститути, створені в суспільстві, мають змінюватися, передаючи естафету новим, які повинні відповідати сучасним потребам суспільства.

Інститути мають певну мінливість і змінюються залежно від політичного, культурного, соціального чи екологічного середовища. Ці ознаки можуть зберігатися і передаватися в часі і просторі.

Головна роль інституцій у суспільстві полягає у тому, щоб зменшити невизначеність шляхом встановлення постійної (але не обов'язково ефективною) структури людської взаємодії. Однак стабільність інституцій у жодному разі не суперечить тому факту, що вони змінюються. Усі інституції – від звичаїв, кодексів і норм поведінки до статутного і загального права та контрактів між індивідами – поступово трансформуються, а тому безперервно змінюють доступні варіанти вибору. Наростання таких змін може бути настільки повільне і незначне, що помітити їх може хіба що історик, хоч ми

живемо в світі, де швидкість інституційної зміни очевидна [243].

Еволюція суспільних відносин, а також інститутів як носіїв цих відносин здійснюється під значним тиском обставин, зумовлених поглядами людей, які переросли в критичну масу і не бажають жити за старими нормами і звичним укладом. Як результат, інститути мають змінитися і адаптуватись до нових умов як по суті, так і за формою.

Сучасні інституціоналісти вважають, що зміни економічних інституцій є досить складним процесом, оскільки залежать від напряму руху і тих імпульсів, які йдуть від суспільства й забезпечують позитивну динаміку розвитку.

Перебудова давно усталеного і звичного мислення підпорядкована гострій необхідності, що нависає над інститутом, що змінюється. Водночас тип мислення людей, який сформувався протягом тривалого періоду часу, не змінюється раптово. Навпаки, цей процес відбувається досить повільно і лише тоді настають зміни в мисленні, коли старі погляди і бачення вирішення проблем вже не відповідають сучасним обставинам. Таким чином, створюється передумова для настання інституційної зміни.

Інституційна зміна – це складний процес, наростання змін може бути наслідком зміни правил, неофіційних обмежень, характеру та ефективності дотримання правил. Крім того, зазвичай інституції змінюються поступово, а не раптово. Це є наслідком впливу неофіційних обмежень на суспільство. Хоча офіційні правила можуть змінитися за одну ніч унаслідок політичних або юридичних рішень, неофіційні обмеження, пов'язані зі звичаями, традиціями та кодексами поведінки, набагато менше піддаються впливу цілеспрямованої політики. Ці культурні обмеження не лише пов'язують минуле із сучасним і майбутнім, але й дають ключ до пояснення шляху історичної зміни [243].

На нашу думку, інституційна зміна є основою, так би мовити, фундаментом для подальшого розвитку і удосконалення як соціальних, так і економічних інститутів, які

тривалий час функціонували в старому економічному середовищі суспільства.

Деякі вчені зазначають, що держава повинна мати тільки ті інститути, які необхідні суспільству й несуть йому благо, й організувати їх таким чином, щоб вони залучали до свого формування й функціонування якомога більшу кількість громадян. З цієї точки зору відкритість держави суспільству й ступінь залучення громадян до процесу його діяльності характеризують в основному розвиненість держави як демократичного й правового суспільного інституту [2].

Реорганізація усталених соціально-економічних інститутів і звичного типу мислення та поглядів згідно з обставинами навколишнього середовища відбувається відповідно до зовнішнього тиску, який змушує старі інститути пристосовуватися до нових умов. Водночас старі інститути не завжди бажають змін і роблять шалений опір, проявляючи захисну реакцію на обставини, що їм загрожують.

Можливість структури еволюціонувати і розвиватися залежить від ступеня свободи, що має в певний проміжок історичного часу кожен індивід – член суспільства. Крім того, еволюційний процес прямо пропорційно залежить від спротиву, який існує всередині суспільного середовища. Ступінь свободи людей і наявність потужних сил спротиву в суспільстві є тими обставинами, які впливають на гнучкість інститутів і їх можливість швидко реорганізуватися і пристосовуватися до нових суспільних умов.

Зміна усталених інститутів дає можливість суспільству як системі – розвиватися, прогресувати та еволюціонувати. Еволюція суспільства є по суті процесом адаптації, що відбувається під тиском обставин в умах окремих людей, що більше не терплять звичного способу думки, що склалася в минулому при інших обставинах [52].

Проте суспільна еволюція можлива лише тоді, коли є достатня маса окремих індивідів, їх енергія, розуміння історичного моменту для забезпечення інституційних змін, а також, щоб спромогтися тиснути на решту членів суспільства,

тим самим повертати колесо історії. Це можливо тоді, коли назріває соціальна еволюція, яка надає поштовх для подальшого розвитку.

Будь-яка частина суспільства (або соціальна група), яка не підпадає під дію оточення або їх погляди і тип мислення не пристосовуються до зовнішньої ситуації, буде стримувати процес змін.

Зростання чисельності населення і розширення знань людства щодо управління силами природи, звичні засоби відносин між членами соціальної групи, а також їх стабільно-укорінений спосіб співіснування в суспільстві не дають того результату, який був нещодавно. Тому в цій ситуації виникає потреба змінювати усталені інститути і спосіб мислення людей відповідно до нових обставин і середовища.

Вагомим чинником ефективної бюджетної політики є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається також під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки. Архітектоніка бюджетної стратегії має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура бюджетної стратегії як важлива складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни. Враховуючи, що економічна діяльність здійснюється у межах відповідної інституційної моделі, яка є сукупністю взаємопов'язаних інститутів, ефективна модель бюджетної стратегії має спиратися на інституційне середовище суспільства як систему основних економічних, соціальних, політичних, правових положень, що визначаються історією, традиціями, культурою країни. Створення відповідних інституційних умов для формування та реалізації ефективної бюджетної стратегії потребує використання адаптивної архітектоніки системи бюджетного регулювання, що сприятиме досягненню збалансованого та стійкого соціально-економічного розвитку держави [369].

Зміни, які відбуваються в суспільстві і змушують установлені політичні, соціальні, економічні інститути змінюватись, мають економічний характер або фінансовий стимул для змін і реорганізації.

У процесі суспільного розвитку утворюється соціальна спільність, яку можна розглядати як виробничий або економічний механізм, що складається із структури, побудованої на соціально-економічних інститутах. Зазвичай такими інститутами є звичні способи здійснення процесу суспільного життя у їх взаємозв'язку з матеріальним оточенням, в якому перебуває (живе) суспільство.

Що стосується економічних інститутів, то вони також є втіленням певних звичок, традицій і поведінки людей, які міцно вкорінилися в суспільстві. Їх дослідження в контексті економічних явищ має інерцію і авторитет, як конкретно встановлений колись звичай.

Інституції надають нам можливість краще розуміти природу тієї чи іншої поведінки окремих індивідів або соціальних груп у межах одного суспільства або порівнювати його звичаї та норми з іншими.

Інституції зменшують невизначеність за допомогою структурування повсякденного життя. Вони ніби дороговказ для людської взаємодії, бо коли ми хочемо привітатися з друзями на вулиці, керувати автомобілем, купувати помаранчі, позичати в когось гроші, стати підприємцем тощо, то знаємо (або можемо легко дізнатися), як це здійснити. Ми легко переконалися б, що інституції бувають різні, якби спробували здійснити такі самі справи деінде. Використовуючи мову економістів, можна сказати, що інституції визначають та обмежують сукупність варіантів вибору для індивідів [243].

Поведінка людей у різних суспільних (соціальних) групах різна і водночас є спонукальним мотивом, який закріпився в суспільстві відповідним інститутом і визначає подальший розвиток соціально-економічних відносин та суспільства

загалом. Цим інститутом, який найбільше проявляється при аналізі економіки, є приватна власність.

У суспільстві, де майже всі матеріальні цінності перебувають у приватній власності, необхідність заробляти собі на прожиття є одним із ключових стимулів для усіх членів суспільства, зокрема для бідних верств населення. Рівень життя та соціальний статус як колись, так і в сучасному суспільстві впливає на емоційний стан індивіда, його повагу в суспільстві. Водночас рівень життя, виражений у грошовому еквіваленті, зумовлений суперництвом і серед мотивів, якими керуються люди при накопиченні багатства, першість і за розмахом, і за силою належить мотиву грошового суперництва [52].

У країні, де існує правляча еліта, є прояв надмірних, не зумовлених людськими потребами обсягів споживання. Ця надмірність виникає через те, що пануючий клас привласнює більшу частину створюваного суспільного продукту. Саме через цю обставину виникає протиріччя між пануючим класом та інтересами інших членів суспільства. Для характеристики надмірного споживання Т. Веблен використовав термін «марнотратне споживання».

Чим швидше здійснюється накопичення багатства на верхніх щаблях соціально-грошової драбини, тим аналогічно зменшується багатство на нижчих. Цей чинник є негативним показником демонстративного споживання, яке призводить до марнотратства матеріальних благ і виснаження сил тих членів суспільства, які не мають можливості для надмірного споживання.

Е. Аткинсон і Дж. Стігліц у науковій праці «Лекції з економічної теорії державного сектору» зазначають, що ті, хто контролює владу (політики), і ті, хто управляє нею (бюрократія), можуть мати свої власні переваги, які спрямовують їх діяльність і вступають у конфлікт з добробутом окремих громадян [4].

При капіталізмі так само, як і при соціалізмі наближені до державного апарату класи отримали політичне панування

і це дає їм можливість на власний розсуд розпоряджатися національними багатствами країни, зокрема видатками бюджету. Бажання отримати прибутки призводить не тільки до надмірного хижацького використання та марнування природних, матеріальних, фінансових ресурсів, а також має негативні наслідки, які впливають на виробництво і задоволення суспільних інтересів.

Процес перебудови загальноприйнятого уявлення про життя потребує розумових зусиль – зусиль більш або менш тривалих, – щоб зорієнтуватися і не розгубитися в обставинах, що змінилися [52].

Необхідно чітко усвідомлювати внутрішні процеси, які відбуваються всередині суспільства, визначати їх перспективність або, навпаки, згубний вплив, а для цього варто володіти певними специфічними знаннями.

Аналізуючи розвиток інституційних засад формування видатків бюджету, приходимо до висновку, що зміна економічних інститутів, в тому числі фінансово-бюджетних, лежить у політичній площині, тобто в готовності передусім правлячої еліти до запровадження системних інституційних змін.

Умови, в яких перебуває правляча еліта, повною мірою задовольняють їх консервативні погляди і звички, які закріплюються відповідними законодавчими, нормативно-правовими актами та іншими створюваними і функціонуючими інститутами, що домінують у країні.

Досягти успіху в інституційних змінах можливо тоді, коли правляча еліта країни матиме політичну волю щодо запровадження економічних перетворень і проведення нової інституційної політики.

За своєю сутністю інституційна політика – це заходи та дії держави, спрямовані на формування нових або трансформацію чинних інститутів власності, а також фінансових, соціальних, політичних, правових та інших інститутів, які впливають на розвиток економічної системи [233].

Поява нових інститутів можлива за рахунок еволюції розвитку суспільства або запозичення їх ззовні. Проте у випадку з імпортом інститутів існує великий ризик, пов'язаний з радикалізацією формальних правил взаємодії суб'єктів на завідома визначені позиції.

Причиною негараздів можуть бути не стільки невідповідність і непослідовність формальних правил та норм, скільки протиріччя формальних та неформальних інститутів.

Держава як інститут влади може використовувати наявні важелі впливу та інструменти державного регулювання в інституційному середовищі для забезпечення ефективного використання наявних фінансових ресурсів.

Саме економічні й політичні інституції визначають напрями змін, які забезпечують зростання економіки країни в майбутньому або, навпаки, зазнають невдач у прагненнях створити кращі умови життя для громадян.

Інститути, які становлять основу бюджетної системи країни, мають досить специфічну, складну внутрішню структуру зі своїми правилами і нормами. Їх еволюційна зміна відбувається синхронно з державними інститутами на макрорівні.

У бюджетній системі містяться інститути, що як підвищують, так і зменшують рівень ефективності функціонування цієї системи як інструменту соціально-економічного розвитку країни, тому важливою є оцінка бюджетних інституцій з цього питання, визначення «інституційного залишку», який має суттєвий вплив на ступінь спроможності фінансово-бюджетного регулювання [364].

Стратегія розвитку української економіки потребує інституційних змін у системі бюджетних відносин, зокрема ефективного формування та використання видатків бюджету, що взаємопов'язано зі зміною інституційного середовища суспільства.

Бюджет є ключовим інструментом регулювання соціально-економічних процесів у ринковій економіці. Ефективність управління бюджетним процесом, зокрема у сфері видатків

бюджету, є фактором стабільності фінансової системи, запорукою сталого соціально-економічного розвитку країни.

Повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) і фінансування відповідних видатків мають належати до одного й того самого рівня влади, оскільки це дозволяє встановити чітку відповідальність органів влади за виконання функцій з надання конкретних публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат, а також забезпечити належний контроль за роботою органів влади різних рівнів [322].

В сучасних умовах соціально-економічного розвитку бюджет несе значне навантаження, оскільки існує всезростаюча необхідність у задоволенні суспільних благ населення, а з іншого боку – обмеження фінансових ресурсів не дають можливості для належного маневру.

Ефективність інститутів економічної системи залежить від повноти відповідності інститутів сучасним реаліям і запитам суспільства.

На наш погляд, пріоритетним напрямом розвитку інститутів фінансової системи має бути підвищення рівня їх ефективності, зокрема у сфері видатків бюджету. Адже від якісних інституційних змін залежить результативність бюджетного регулювання, зміцнення фінансової системи та динаміка соціально-економічного розвитку країни.

Розвиненість сучасних економічних інституцій та реалізація заходів з оздоровлення фінансової системи впливатимуть на економіку майбутнього і дадуть можливість підвищити її ефективність, сприяти зростанню рівня життя громадян.

Ідея нерозривного зв'язку між інституційною трансформацією та розвитком демократії формує чітку орієнтацію на невідворотність пошуку в посткомуністичних країнах таких стратегій інституційного реформування, які б поєднували ефективність ринкової економіки з чесністю плюралістичної демократії.

Дослідження інституту бюджету із застосуванням інструментів інституціональної теорії дає можливість виокрем-

лювати складові, аналізувати інституційне середовище та ті інститути, які впливають на ефективність його функціонування.

Опираючись на здобутки відомих вчених-теоретиків, інституціональна теорія дає можливість за своєю сутнісною природою проводити дослідження тих інституційних змін, які відбуваються в суспільстві, та інших процесів, зокрема пов'язаних з економічною діяльністю. Ці зміни є невід'ємною частиною еволюційного розвитку суспільства, а індивід – носієм змін і рушійною силою трансформаційного процесу. Дослідження цього взаємозв'язку уможливорює аналіз бюджету як інституту економічного, так і суспільного. Такий інституційний підхід збагачує теорію бюджету, розкриває її суть і надає нові імпульси для дослідження бюджету, формування належних бюджетних видатків у теоретико-методологічному плані.

Інституціоналізм є тим інструментом, який допомагає підвищувати ефективність бюджетних видатків у контексті розв'язання складних соціально-економічних проблем, покращує структуру бюджетних видатків, поліпшує якість бюджетного регулювання.

Інституціональна теорія, враховуючи традиції, ідеологію, менталітет суспільства, об'єктивно відображає соціально-економічну ситуацію, що дає змогу правильно вибрати пріоритети, визначити ті інститути, що взаємодіють навколо бюджету, які необхідно реформувати, аби досягти значних інституційних перетворень і забезпечити ефективність усього бюджетного процесу.

Застосування інституційного підходу при розробці стратегії розвитку бюджету, політики в цій царині, що безпосередньо впливає на бюджетні видатки, дає можливість комплексного врахування складових елементів (соціальних, економічних, політичних), що впливають на збалансованість бюджетних відносин у системі функціонування соціально-економічних процесів.

Інституціональна теорія допомагає розкрити природу бюджету і ті процеси, що відбуваються навколо нього, з іншого боку. Її методологічні засади по-іншому розкривають роль держави у виробленні політики в бюджетній сфері, оскільки ні держава, ні відносини в бюджетній сфері не можуть успішно розвиватися без належної інституційної бази всередині суспільства.

На сучасному етапі суспільство позбавлене удосконалення і розвитку, якщо економічні процеси не взаємодіють із соціальними та політичними чинниками, що є невід'ємною частиною соціально-економічного розвитку країни. Ця наукова гіпотеза знайшла своє відображення у теорії суспільних благ і тій ролі, яку сучасні неоінституціоналісти приділяють державі у створенні і розподілі національного багатства.

Прагнення об'єктивно оцінювати ситуацію і спиратися на реальні процеси розвитку економіки, соціальної сфери, політики є характерною ознакою неоінституціоналістів.

Відмінною рисою парадигми інституціонально-еволюційного напрямку в економічній і фінансовій науках є історичний підхід їхніх представників до аналізу питань теорії та історії економіки й фінансів. Сутність цього підходу – «історія має значення» [189].

Види інститутів та організаційних агентів, які змінюють інституційну основу, бувають різні, наприклад, економічні та державні структури, громадські організації, уряд, профспілки, підприємства, домашні господарства тощо. Ця різноманітність, застосовуючи інституційний підхід, сприяє об'єктивному аналізу напрямів інституційних змін, розвитку бюджетних відносин, політики, їх взаємодії в бюджетному середовищі. Інституції (організації) функціонально забезпечують конкретні їх дії в межах системи.

Держава має бути центральним суб'єктом процесу модернізації фінансових та економічних інститутів, а роль її не тільки ускладнюється, а і якісно змінюється в умовах трансформаційних перетворень [8].

Проблеми низької ефективності реалізації державної політики у сфері бюджету часто викликані незбалансованістю інституційного середовища з тими рішеннями і моделями, які приймаються на мікро- та макрорівнях, тобто забезпечити динамічний рух має гармонія в стосунках з використанням стимулів, які формуються інституційною економікою.

Інститути за своєю природою містять певні процедури і обмеження, які визначають характер відносин і взаємодію між ними.

Метою інституційної модернізації фінансових інститутів є проведення єдиної державної фінансової політики для зміцнення системної стабільності, підвищення ефективності їх функціонування, підтримання ринкової довіри, сприяння конкуренції, захисту інтересів інвесторів і споживачів, а також забезпечення раціонального використання зростаючого потенціалу фінансового ринку [8].

Бюджетний кодекс, інші закони, постанови, розпорядження, інструкції уряду, накази міністерств зобов'язують індивідів дотримуватися встановлених норм та правил поведінки. Водночас законодавче та нормативно-правове відображення є змістовним, практичним, зовнішнім проявом інституту бюджету і підтверджує його суспільно-економічну складність.

Інститут бюджету впливає не тільки на соціально-економічні процеси, він стосується кожного громадянина, роблячи вплив на бюджетний простір: міжбюджетні відносини, формування та використання бюджетних видатків, бюджетну систему, кредитну політику, політику державного боргу, переростаючи в сферу фінансових відносин, які функціонують у рамках формальних і неформальних обмежень.

Бюджет з його складною інституційною структурою відображає взаємодію і взаємопроникнення різних інститутів, структур та форм.

Інституційна структура інституту бюджету складається з тих норм, стандартів і правил, які відображають політичні, соціальні, правові настрої в суспільстві і забезпечують основу виробничого процесу, обміну і споживання. Базисні норми,

стандарти та правила формують ядро інституту бюджету, його сутнісну основу (рис. 2.1). Сімейні цінності, звичаї, культура, виражені в певних нормах, є критеріями оцінки інституту бюджету з боку суспільства щодо ефективності його функціонування, а напрацювання певних норм і правил поведінки, в тому числі за допомогою інституту примусу, сприяє організаційній та правовій регламентації діяльності інституту бюджету.

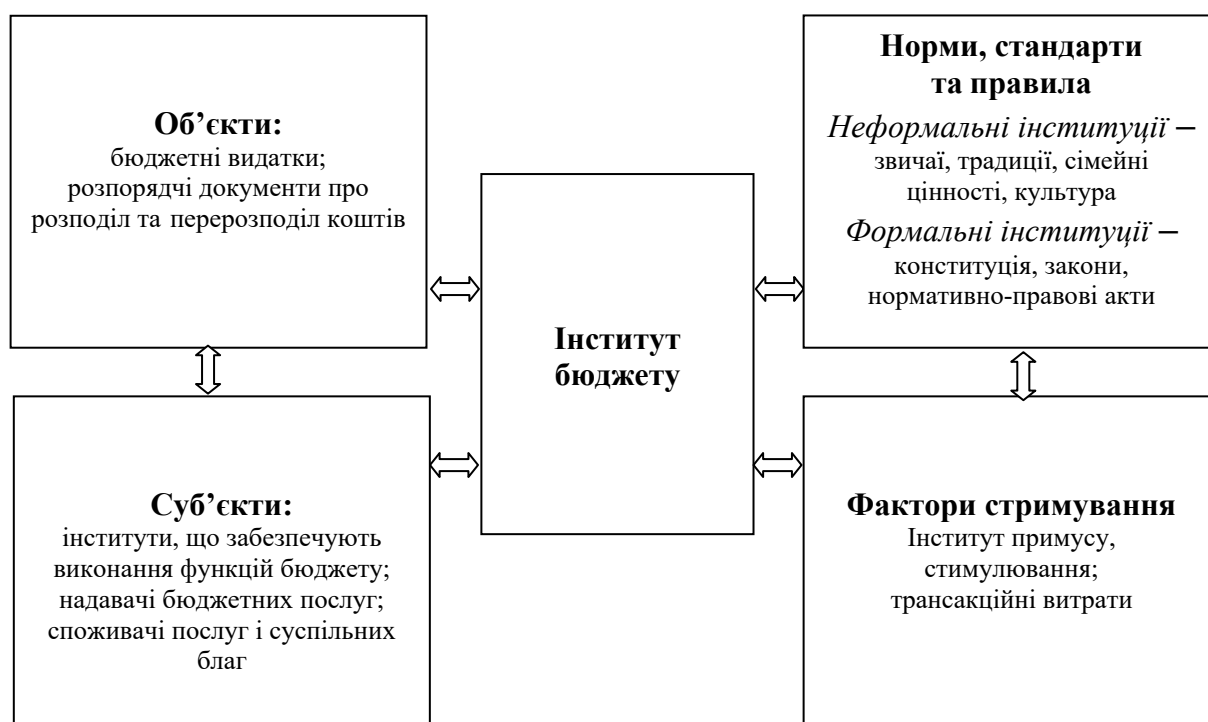


Рис. 2.1. Інституційна структура інституту бюджету

Джерело: розроблено автором.

Обмеженість бюджетних ресурсів, різна спрямованість інтересів індивідів та їх суттєва розбіжність із загально-суспільними потребами є причиною регулювання економічної, в тому числі фінансової, діяльності суб'єктів господарювання. Регулювання економічної діяльності спонукає до розробки державними інститутами норм, правил поведінки, стимулів у сфері суспільного життя.

Інститут бюджету і пов'язані з ним відносини впроваджуються у взаємодії з іншими інститутами (доходами та видатками бюджету, характером міжбюджетних відносин, політикою державного боргу, дефіциту/профіциту бюджету тощо).

Сам бюджет як економічний інститут виник через еволюцію суспільства і є матеріальною основою перерозподілу багатства і ресурсів для задоволення суспільних потреб. Інститут бюджету тісно взаємодіє з іншими інститутами в процесі соціально-економічного розвитку і регулювання економіки.

Як економічна категорія інститут бюджету формується і реалізується в інституційному середовищі, виступаючи інструментом регулювання, що впливає на соціально-економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Він охоплює широке коло завдань, взаємодіючи з економікою, демонструючи такі функції, як: регулювання, стимулювання, інвестиції, мотивації, фіскальної, інноваційної, структурної тощо. Наприклад, функція стимулювання проявляється при реалізації заходів, скерованих на пожвавлення ділової активності та соціально-економічних процесів, фіскальна – у забезпеченні держави фінансами для виконання поставлених завдань, регулююча – у спрямуванні бюджетних видатків на пріоритети, визначені Законом про державний бюджет на відповідний рік.

Інститут бюджету діє в межах встановлених законодавством норм і правил поведінки і є:

– передусім економічним інститутом зі своєю структурою та формальними і неформальними правилами, стандартами, обмеженнями, стереотипами;

– складовою суспільних відносин і його ефективність залежить від інституційного середовища суспільства, а також тих еволюційних процесів, які відбуваються з іншими інститутами держави, влади, правами власності всередині країни.

Якщо в поведінці суспільства, його менталітеті та звичаях прослідковуються, скажімо, нездорові звички, наприклад, корупція та криміногенна поведінка, то інтересом буття інди-

відів, які знаходяться при владі, не буде прагнення підвищувати добробут суспільства, сприяти його ефективному розвитку. За подібною ознакою або матрицею інституційного розвитку можна характеризувати країни колишнього СРСР, до яких належить і Україна.

Без чітко встановлених державою норм, правил поведінки, що закладені в конституції, законах, кодексах, які були б зорієнтовані на запровадження чесних правил гри для бізнесу, неможливо побудувати цивілізовану, соціально орієнтовану ринкову економіку і підвищити благополуччя населення. Оскільки без належних інструментів бюджетного регулювання важко подолати нерівність і досягти справедливого розподілу ресурсів, в тому числі бюджетних видатків.

Інститут держави в інституційній теорії є тією установою (організацією), яка, застосовуючи насильницькі дії до своїх підданих, обкладає їх податками і водночас, сформувавши бюджетні видатки, надає громадянам суспільні блага, формує і підтримує формальні інститути суспільства, тобто є об'єднуючою силою суспільних інститутів. Її основна мета – формування засад вільної конкуренції, розвиток підприємництва, свободи пересування, прийняття рішень та захист прав власності.

Інститут держави, формуючи інституційно-правове поле, упорядковує, структурує, керує та регулює поведінку УБП і взагалі соціально-економічних відносин у межах інституційного середовища суспільства.

Складну систему інституційних взаємозв'язків символізує бюджетний простір, де переплітаються інтереси економічних агентів від окремих індивідів до різних соціальних груп, політичних партій, держави та суспільства загалом.

Основним пріоритетом інституту бюджету у виконанні своїх функцій є наповнення дохідної частини бюджету через інститут доходів і спрямування ресурсів через інститут бюджетних видатків у пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку країни. Інститут контролю та інститут

бюджетного регулювання забезпечують бюджетну рівновагу, збалансованість фінансової системи, надання якісних благ усім членам суспільства, які їх потребують.

У системі суспільних взаємовідносин інститут бюджету є одним з важливих інститутів, які забезпечують сталий соціально-економічний розвиток країни. Він визначає правила і норми поведінки між людьми в системі соціально-економічних відносин, запускає механізми дотримання встановлених бюджетних процедур. Як економічний інститут, якщо розглядати його з позиції інституціональної теорії, задає темп економічної поведінки агентів, характер їх взаємовідносин на шляху до реалізації стратегії економічного розвитку, а як фінансовий інститут – проявляється у відносинах щодо наповнення бюджету та використання коштів, упорядкування бюджетних відносин, що пов'язані з владою, власністю, регулюванням соціально-економічних процесів та управління. Проте його місія на цьому не закінчується, адже інститут бюджету є соціальним інститутом, що регулює поведінку індивідів в економічній системі, а також політичним інститутом – відображаючи процеси обміну в політичному просторі країни.

Принципам інституту бюджету підпорядковуються інші формальні суспільні інститути, які створюють і розподіляють централізований фонд бюджетних коштів. Недотримання цих принципів або їх ігнорування вказує на проблеми регулюючої дії щодо реалізації функцій інституту бюджету.

Розбудова моделі теоретико-методологічної конструкції інституту бюджету завжди передбачає врахування минулого досвіду становлення і розвитку цих інститутів. Постійні проблеми щодо щорічного невиконання законів про державний бюджет на відповідний рік, невизначення пріоритетів, недосягнення стратегічних цілей вказує на прорахунки у відведеній ролі цих інститутів, зокрема бюджетних видатків, щодо їх значення у розвитку економіки, соціальної сфери та невиконаннями ними власних функцій. Недосконалість соціально-економічних інститутів у суспільстві гальмує процес

інституційних зміни, не дає можливості спільноті розвиватися та еволюціонувати.

Інститут бюджету, як будь-який інший суспільний інститут, має вдосконалюватися та відновлюватися, відповідаючи певним соціально-економічним умовам розвитку суспільства.

Первинним у формуванні бюджетної архітекτονіки є вплив політичних інститутів, які визначають вектори розвитку інституційних компонентів бюджетного простору [213].

Процес інституційної зміни інституту бюджету зумовлює удосконалення формальних (нормативно-правові акти, що регулюють поведінку індивідів, тобто соціуму) і неформальних ознак (менталітет, звичаї, суспільні цінності, традиції, культура).

Формальні і неформальні ознаки з певними нормами і правилами тісно взаємодіють між собою, а тому зміни в одному із сегментів миттєво відображаються на всій системі взаємодії.

Зміни в інституційному середовищі зумовлюють аналогічні дії і розвиток системи соціально-економічних відносин та впливають на поведінку економічних агентів, усіх суб'єктів господарювання.

Встановлені норми, процедури і правила, прийняті закони формують архітекτονіку відносин інституту бюджету з іншими суспільними інститутами з метою формування стабільного простору бюджетних відносин та реалізації стратегічних цілей, пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Особливості інституту бюджету як фінансового, так і соціально-економічного проявляються у тих завданнях і функціях, які виконує цей інститут. Зокрема, це стосується таких завдань, як розподіл бюджетних видатків та регулювання процесу соціально-економічного розвитку, зменшення ризиків та витрат, координація та обмеження.

Інститут бюджету з його функцією унормованих відносин з іншими економічними агентами є характерною ознакою цього інституту. Виконання своїх функцій з дотриманням стандартів, правил і процедур дає можливість УБП перед-

бачати його дії, прогнозувати наслідки і майбутні рішення. Таким чином, економічні агенти формують власну стратегію дій на основі тих знань про стандарти і правила поведінки інституту бюджету, які затверджені урядом і якими вони володіють, що означає виникнення координації у їх відносинах.

Інформованість про зміст інституту бюджету посилює впевненість у діях суб'єктів господарювання, позбавляє невизначеності, підвищуючи економічну ефективність агентів. За відсутності інформації або її обмеження економічним агентам складно діяти правильно. В цій ситуації вони витрачають фінансові ресурси на заходи прогнозування поведінки інших агентів, що знижує координаційний ефект.

Координаційний ефект дає можливість впливати на ефективність функціонування економічних процесів і є одним з основних механізмів цього впливу. Проте цей ефект може бути позитивним лише за умови дій суспільних інститутів у напрямі узгоджених орієнтирів для економічних агентів. Якщо спільні орієнтири відсутні, то не може бути позитивного результату, а отже, невизначеність зовнішнього середовища зростає. Це свідчить про відсутність єдиних правил поведінки, а інститути вступають в протиріччя один з одним. В цій ситуації дуже важливо, щоб інститути з формальними і неформальними ознаками мали узгоджені позиції, визначені правилами, процедурами, стандартами.

Для підвищення ефекту від своєї діяльності інститут бюджету має чітко регламентувати та розподіляти завдання як на центральному, так і на регіональному рівнях. Це сприятиме підвищенню координації дій при формуванні доходів та використанні бюджетних видатків, організаційно-інформаційних ресурсів.

Повна поінформованість агентів про діяльність інституту бюджету дає їм змогу якісно планувати фінансово-економічну та соціальну діяльність. Водночас, коли інститут бюджету є недостатньо досконалим, це ускладнює роботу

економічних агентів, впливає на їх прогностичні показники і результати економічної діяльності.

Державні установи, зокрема Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, уряд, Державна фіскальна служба, органи фінансового контролю тощо, являють собою систему органів, які є складовою фінансової інфраструктури і формують інституційну основу інституту бюджету.

Вплив інституту бюджету на перерозподільчі та соціально-економічні процеси формує ті механізми, що зумовлюють його соціально-економічне призначення. Розподіл бюджетних видатків через інститут бюджету є однією з ключових функцій інституту бюджету, яка має відповідати реальній соціально-економічній ситуації і тим потребам, що є у портфелі запитів суспільства.

Інститут бюджету – це підґрунтя існування централізованих грошових фондів держави, основа впорядкування розподілу бюджетних коштів на пріоритетних напрямках та стратегічних завданнях розвитку країни.

Зміна інституційних функцій держави і переорієнтація її зусиль з розподілу на більш-менш справедливе вирівнювання доходів є фактом демонстрації еволюційних поглядів та визначає інституційну роль держави в сучасному соціально-економічному житті країни.

Інститут бюджету як ефективний регулятор знижує ризики, що виникають у міжбюджетних відносинах та економічному середовищі. Ці ризики передусім пов'язані з порушенням договірних умов, контрактів, економічних угод, стану реалізації бюджетної політики. Прямим наслідком фактичного ризику є невизначеність цілей, поведінки, інтересів учасників бюджетних відносин через низький рівень культури, неефективний розвиток соціально-економічних процесів, негативний кінцевий результат економічної діяльності агентів, суб'єктів господарювання.

Щоб зменшити фактор ризику, необхідно чітко сформулювати та законодавчо закріпити процедуру і правила поведінки та функціонування інституту бюджету, порядок форму-

вання видатків бюджету, що гарантуватиме безпеку та надійне функціонування інституту бюджету в колі інших суспільних інститутів. Якщо нормативно-правове поле не сформоване або не досконале, завжди виникатиме загроза діяльності самого інституту бюджету, що відповідним чином впливатиме на інститут доходів та видатків бюджету.

Згідно з положеннями інституціональної теорії дослідження інституту бюджету в системі соціально-економічних інститутів вимагає врахування різних особливостей – від структури суспільства до рівня розвитку економіки, фінансового потенціалу регіонів тощо. У цьому контексті предметом наукового дослідження повинен бути інститут бюджету як на загальнодержавному рівні, так і в регіональному зрізі. Необхідно досліджувати і аналізувати вплив політики, економіки, інших суспільних інститутів на процес його становлення і розвитку, а також як інститут бюджету відповідає потребам суспільства щодо забезпечення якісними суспільними благами і як вирішуються поточні економічні завдання щодо забезпечення зростання добробуту громадян.

Поєднання регіональних та загальнодержавних інтересів покращує механізм ефективного розподілу ВВП з метою удосконалення соціально-економічного розвитку, підвищення добробуту населення. Інституціональна теорія допомагає збудувати єдиний та цілісний механізм за умови застосування нових методологічних підходів формування інституту бюджету, врахування специфіки соціально-економічних груп та їх зв'язків з інституційною структурою та напрямом еволюційного розвитку суспільства.

Соціально-економічна трансформація, що нині відбувається в Україні, створила передумови для переосмислення вченими раніше існуючих теоретичних конструкцій і побудови абсолютно нової концепції розвитку національної економіки.

Формування нових економічних механізмів ринкового типу потребує створення стійких і водночас еластичних

інститутів, які повинні відповідати сучасним вимогам розбудови ринкової економіки країни.

При інституційній трансформації важливим є побудова такої конфігурації фінансової, в тому числі бюджетної, системи, де інститут доходів і видатків бюджету, міжбюджетних відносин, відповідатимуть соціально-економічним умовам суспільства і не стримуватимуть, а навпаки, сприятимуть його динамічному розвитку.

Від перспективи інституційних змін залежить подальша доля трансформацій в економіці та бюджетній сфері.

У сучасних умовах з'являються нові соціально-економічні завдання і цілі, які потребують суттєвої зміни інституційного стану національної економіки. До того ж, крім внутрішніх проблем, відчувається вплив зовнішніх факторів глобалізації, які час від часу змушують змінювати інструментарій та функції як загальної економічної, так і її складових – фінансової та бюджетної політики.

Архітектоніка бюджетної політики має створювати належні інституційні умови функціонування фінансової моделі у суспільстві, які у сукупності формують механізм впливу на економічне зростання, сприяють підвищенню добробуту суспільства [253].

У контексті інституційних змін державний бюджет як економічний інститут і пов'язані з ним відносини повинні враховувати інтереси соціальних груп, окремих організацій, індивідів, тобто усіх членів суспільства, і базуватись ці відносини мають на певних інституційних нормах, що є результатом цілеспрямованого формування інституційних чинників. В свою чергу, інституційні чинники є прямим відображенням елементів, умов, способів формування та функціонування інститутів у сфері бюджетних та фінансових відносин. Призначення цих відносин визначається характером історичного періоду розвитку, суспільного укладу, в якому перебуває держава як інститут влади і виконує функції відповідно до потреб суспільства.

Основна економічна природа інституту бюджету полягає в розподілі і перерозподілі національного багатства (ВВП) для забезпечення населення суспільними благами і послугами.

Ідея суспільного блага набула вирішального значення в теорії бюджету та фінансів загалом. Представники цієї теорії називають бюджет публічною або фіскальною економікою, продуктивність якої вимірюється обсягом і якістю суспільних благ [45].

Ефективність забезпечення населення суспільними благами, а також якість функціонування бюджетного механізму, бюджетних відносин залежать від інституційних змін, що відбуваються в суспільстві.

Навіть якщо стан економіки та бюджетної сфери є катастрофічним, це не означає абсолютний кінець економічного чи соціального розвитку, навпаки, це можливість встановити першопричини виникнення такого стану і, опираючись на нову наукову парадигму, обґрунтовано вибрати подальшу траєкторію руху вперед для надання більшої впевненості в соціально-економічному розвитку країни.

Спираючись на положення інституціональної теорії, важливо визначити ступінь впливу інституційних чинників на основи формування та якість виконання бюджетних відносин щодо реалізації положень бюджетної політики, а також дієвість і ефективність виконання функцій бюджетного регулювання. Узгодження цих параметрів завжди дає можливість імплементувати наявні інститути до об'єктивних реалій національної економіки, зробити процес трансформації більш прогнозованим, чітко передбачуваним відповідно до пріоритетних цілей суспільного розвитку.

На нашу думку, на сьогодні основним завданням інституційної трансформації у сфері бюджету, удосконалення інституту бюджетних видатків і бюджетної політики є формування такої системи бюджетних відносин, яка б забезпечувала сталу динаміку розвитку соціально-економічних процесів у країні, вирішувала як нагальні, так і стратегічні завдання розвитку економіки.

Важливо, щоб інституційна база і сформований простір бюджетних відносин мали можливість удосконалюватися. Фінансові потоки, умови соціально-економічного середовища є певною мірою тими інститутами у сфері бюджету, фінансів, що існує в суспільному середовищі, а без удосконалення вони втрачають властиві їм функції. Інститути за своїм значенням виконують ключову функцію в бюджетних відносинах, а саме організують порядок взаємодії основних гравців, проте залишається вірогідність відриву учасників процесу від нагальних потреб суспільства. Це призводить до дестабілізації ситуації і гальмує процес соціально-економічного розвитку країни.

Формування основ становлення інститутів у бюджетній сфері може здійснюватися двома способами, зокрема шляхом:

- створення державою (з політичної волі її керівництва) відповідних інститутів у бюджетній сфері;
- утворення інститутів у бюджетному середовищі з ініціативи суспільства.

Тобто в одному випадку держава як інститут влади, враховуючи певні ризики і загрози, сама створює економічні інститути, які згодом впливають на систему ефективності інституту бюджету, бюджетних відносин, видатків та економіку загалом. В іншому – інститути, такі як, наприклад, незалежний громадський, фінансовий контроль, хоч і не відповідають певним законодавчим нормам, проте є наслідком зрілості суспільства і його бажанням змінювати економічне середовище, у тому числі в бюджетній сфері, запобігати неефективному використанню бюджетних видатків.

Головна роль інституцій у суспільстві полягає у тому, щоб зменшити невизначеність шляхом встановлення постійної (але не обов'язково ефективною) структури людської взаємодії. Однак стабільність інституцій у жодному разі не суперечить тому факту, що вони змінюються [243].

Будь-які інститути чи то соціальні, політичні або економічні створюються людиною і трансформуються під впливом зміни загального бачення індивіда чи соціальної групи.

Індивід – це не щось незмінне, тим більше вічне, а навпаки, перебуває під впливом матеріального і соціального середовища, практичної діяльності людей [375].

Процес інституційних змін іноді спричиняє непередбачувані наслідки, які не можна спрогнозувати, оскільки зміна світогляду завжди веде до чогось нового і невідомого.

Інститути бюджетної сфери є елементами та механізмами регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві, відображають певний період історичного часу з його нормативними, інструментальними конструкціями та інститутами комунікації, поєднуючи динамічні, статистичні та управлінські характеристики інститутів сучасного періоду розвитку суспільства та економічної системи.

Призначення і зміст бюджетних відносин у суспільстві і економіці визначаються характером суспільного укладу і тими історичними умовами, які є в цьому проміжку часу.

Забезпечити ефективність інституту бюджету, бюджетних видатків та бюджетних відносин неможливо без зміни інституційного середовища. Тобто якщо суспільство (активна його частина) не бажає подолати корупцію, в тому числі в бюджетній сфері, то забезпечити прозорість руху коштів, ефективність формування видатків та виконання державного чи місцевого бюджетів і досягти стратегічних цілей досить проблематично.

У контексті інституційної трансформації та тих завдань, які стоять на сьогодні перед бюджетною системою України, важлива роль належить формуванню таких інститутів, які б забезпечували оптимізацію бюджетних потоків у найбільш актуальні для економіки та соціальної сфери пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку.

Держава в системі економічних відносин є ключовим інститутом влади і суб'єктом бюджетних відносин та інституційних перетворень, формуючи певні рамки та норми в межах взаємовідносин суб'єктів економіки, які несуть трансакційні витрати, аби забезпечити стабільність існуючої системи.

Держава є інститутом, який неможливо вважати досконалим, а тим паче ефективним. Причиною цьому є недолугість її апарату, що іноді стримує загальну економічну стратегію розвитку. В цій ситуації виникає потреба суспільства обмежувати певні дії держави, коригувувати деякі функції та інтереси. Саме в таких випадках виникає необхідність формування інститутів з правилами і нормами поведінки, які б відповідали вимогам як суспільства, так і загальнодержавним цілям, тобто інтересам обох сторін.

Встановлюючи певні законодавчі обмеження, держава фактично формує інститути, які регулюють економічну поведінку агентів в існуючому ринковому середовищі. Таким чином, здійснюється загальна економічна політика держави у відповідних галузях і секторах економіки.

Економічні інститути, сформовані державою, скеровують дію агентів у визначеному нею ж напрямі. Займаючи монопольне становище в економічних відносинах та застосовуючи силу примусу, держава розподіляє від імені всіх членів суспільства природні, матеріальні, фінансові ресурси, що перебувають в її власності та сфері її управління. Таким чином, створені державою інститути (політичні, соціальні, економічні) допомагають їй реалізовувати владні функції.

Іноді інститути держави гальмують роботу економічних інститутів, завдаючи непоправної шкоди ефективності їх функціонування та стабільності економіки. В цій ситуації інститут бюджету та його відносини з іншими УБП теж зазнають певної дискримінації через неефективне виконання державою функцій влади. Соціальні групи та окремі індивіди зазнають дискримінації, проте підкоряються тиску держави.

Неспроможність сформованих державою інститутів якісно регулювати відносини і вирішувати бюджетні проблеми призводить до:

- незбалансованості бюджету (доходів і видатків);
- нерівномірного та несправедливого розподілу фінансових ресурсів;

- незастосування об'єктивних критеріїв оцінки ефективності економічної діяльності;
- низької результативності діяльності економічних агентів, суб'єктів господарювання;
- неефективного використання фінансових ресурсів, у тому числі бюджетних видатків тощо.

Подолати труднощі і досягти позитивних результатів в економіці, соціальній сфері, екологічній політиці можливо тоді, коли держава як інститут влади сформує чітку економічну стратегію розвитку і створить систему, яка унеможливить прийняття необґрунтованих управлінських рішень. В сучасних умовах важливо також оптимізувати видатки бюджету, зосередившись на забезпеченні стабільності функціонування фінансової системи та тих напрямках, які формують основу і стали динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Аналізуючи зарубіжний досвід і порівнюючи ефективність впливу інститутів держави на бюджетні інститути, можна констатувати, що в умовах демократії вони розвиваються краще, ніж в країнах з тоталітарним режимом. Адже в демократичних країнах усі УБП беруть активну участь у напрацюванні ефективних бюджетних рішень, а це дає можливість бюджетним інститутам враховувати усі можливі ризики, відображуючи об'єктивні настрої в суспільстві.

Проблеми, що виникають у бюджетній сфері, зокрема у видатках бюджету розвинених демократичних країн, як правило, вирішуються шляхом прийняття відповідних законодавчих, нормативно-правових актів. Такий механізм взаємодії, на думку представників теорії суспільного вибору, засновником якого є американський економіст Джеймс Б'юкенен, є найбільш оптимальним та доречним у сучасному цивілізаційному розвитку економіки.

Річард А. Масгрейв вважає, що необхідно обмежувати не тільки дії держави. Для того, щоб співіснування в суспільстві піднялося над ситуацією «гоббсіанських джунглів», також потрібні обмеження і для тих дій, на які мають право окремі люди. Для покладення таких обмежень потрібна колективна

дія демократичної держави. Тому важливим є саме адекватне поєднання обмежень, накладених на колективні й індивідуальні дії [41].

На нашу думку, обґрунтування концептуальних, інституційних засад формування видатків бюджету та бюджетних відносин в нових соціально-економічних умовах України означає створення таких економічних інститутів, які б сприяли прозорості бюджетної системи, унеможливили виникнення бюджетних порушень, не допускали випадків нецільового та неефективного використання бюджетних коштів.

Створені в минулому інститути відповідають потребам того часу, зосереджуючись на фінансуванні та утриманні установ, суб'єктів господарювання. Нині соціально-економічна ситуація змінилась, необхідно забезпечувати високі результативні показники діяльності, сприяти розвитку економіки, тому економічні інститути у сфері бюджету, зокрема видатки бюджету, потребують докорінного оновлення і формування нових інститутів на концептуальній основі відповідно до сучасних запитів суспільства.

Досить часто у суспільствах, що трансформуються, зокрема в пострадянських, виникає потреба в демократизації населення та формуванні громадянського суспільства, щоб досягти ефективної реалізації економічної політики, в тому числі у сфері бюджетних видатків, взагалі удосконаленні бюджетних відносин.

Деякі науковці зазначають, що значні рівні виробництва й споживання, помітно більші темпи зростання, досягнуті американською економікою в останнє десятиріччя, зумовлені високою ефективністю її інститутів, а не перевагою проведення економічної політики. Американські інститути не так бюрократизовані, як європейські, й створюють сприятливе середовище для розвитку бізнесу й підвищення конкурентоспроможності підприємств [169].

Тобто в розвинених демократичних країнах економічні інститути є потужним інструментом контролю за діями влади і водночас ці інститути забезпечують ефективність перероз-

подільчих процесів. Держава як інститут влади в умовах демократії має обмежений вплив на бюджетні відносини і загальну економічну політику в порівнянні з можливостями, наприклад, свідомого громадянського суспільства, яке бере активну участь у бюджетному процесі та формуванні видатків бюджету.

Демократизація суспільства, лібералізація економіки, бюджетна децентралізація, створення нових інститутів демократичного суспільства відображають об'єктивні настрої соціуму.

Так, інститути протидії корупції (Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Державне бюро розслідувань), що нещодавно створені в Україні, ще мають пройти значний шлях, аби заслужити довіру суспільства та суб'єктів економіки. Ця підтримка необхідна для забезпечення позитивних результатів як боротьби з корупцією, так і формування сприятливого інвестиційного клімату в економічному середовищі, суттєвого пожвавлення ділової активності.

Будь-які зміни в бюджетній сфері, так само як в суспільному середовищі, не можливі без активної участі людини, кожного індивіда, який є основною рушійною силою перетворень, загальної трансформації і водночас чинником стабільності та забезпечення процесу економічного зростання.

Державний апарат країни має бути докорінно реформований, структурований і оптимізований до нових умов, оскільки надмірна бюрократизація стримує прийняття вчасних, ефективних, управлінських рішень у бюджетній сфері та гальмує соціально-економічні процеси.

У нових економічних умовах формування та оновлення бюджетних інститутів необхідно дбати про позитивні соціально-економічні результати, ставати на заваді розкраданню державного майна, запобігати розпорошенню бюджетних коштів, сприяти ефективності використання бюджетних видатків.

Інститут бюджету як суб'єкт державного регулювання залежно від обставин може виступати як інститут держави

або громадян, а також як поєднання цих двох інститутів у розв'язанні існуючих суспільних протиріч. До речі, інститут громадянського суспільства як ознака демократичних країн сприяє зростанню інституту комунікації, натомість держава з її усталеним законодавчо-нормативним та визначальним рольовим інститутом втрачає свої позиції.

Зміна поведінки індивідів, деяких звичаїв, норм, правил поведінки в суспільстві відповідним чином відображаються на бюджетних відносинах і тих інститутах, які функціонують в інституційному середовищі, створюючи певні обмеження або, навпаки, даючи свободу дій для економічних агентів у даному середовищі.

Зростання загальної культури суспільства веде до підвищення відповідальності її членів, що є основою та важливим підґрунтям для застосування в бюджетній сфері механізмів прозорості руху коштів, ефективного планування доходів і видатків бюджету, прийняття вчасних, обґрунтованих управлінських рішень щодо раціонального і ефективного використання бюджетних коштів. Останнє дає можливість поліпшувати соціально-економічні показники, стабілізувати фінансову систему та надавати громадянам більш якісні суспільні блага і послуги.

Ефективність функціонування інституту бюджету, його регулювання активізує соціально-економічні процеси, позитивно впливає на результативність економіки та діяльність суб'єктів господарювання. Проте забезпечити успіх можливо лише при наявності відповідних досконалих інститутів, зокрема: інституту протидії корупції, інституту громадського контролю, інституту регулювання державних пільг тощо, тобто тих ключових суспільних інститутів, які необхідні в бюджетній сфері і які функціонують в інтересах усього суспільства, контролюють застосування державою бюджетних (фінансових) інструментів.

Інструменти бюджетної політики належать до фінансових інструментів. Вони впливають на процес мобілізації коштів до бюджету та напрями і форми бюджетних видатків,

які або створюються з метою регулювання певних процесів, або містять відповідну регулюючу дію [353].

На основі теорії суспільного вибору перерозподіл ВВП здійснюється шляхом компромісів, що дає можливість відійти від ручного управління економікою і застосовувати цивілізований підхід до розподілу бюджетних видатків, що має позитивні наслідки на соціально-економічні результати. Формальні бюджетні інститути не сприяють зростанню економіки.

Інститути бюджету формують увесь бюджетний простір як на державному, так і регіональному зрізах і є ключовим фактором еволюційних зрушень.

Під дією сформованих суспільних інститутів забезпечується трансформація усього інституційного процесу, зростає його роль в економічному та соціальному розвитку країни.

Інститути, які відповідають об'єктивним запитам суспільства, створюють інституційне середовище з новою інституційною спроможністю, межами, звичаями, нормами та правилами. Їх основне завдання – запровадження взаємовідносин між економічними агентами, суб'єктами господарювання, сприяння вирішенню бюджетних проблем та регулюванню соціально-економічних процесів.

Інституційне середовище не може бути однаковим і постійним тривалий час, а навпаки, повинне трансформуватись до нових соціально-економічних умов. Якщо новостворені бюджетні інститути з якихось причин не відповідають новим цілям і завданням суспільства в сфері бюджетних відносин, то вони не будуть ефективними, а отже, буде поставлено під сумнів виконання ними власних повноважень. Недовіра до нових інститутів з боку економічних агентів, суб'єктів господарювання різних форм власності, не дасть можливість досягти позитивного результату ні в економічній, ні соціальній сферах.

На нашу думку, щоб забезпечити сталість економічного та соціального розвитку, необхідно постійно удосконалювати науковий пошук щодо застосування оптимального інструмен-

тарію регулювання інституційного середовища в бюджетній сфері, напрацьовувати шляхи узгодження різних особливостей суб'єктів економічної діяльності (від суспільно-психологічних до соціально-економічних), які б давали можливість реально оцінювати існуючий стан та ухвалювати об'єктивні рішення, адекватні соціально-економічній ситуації.

Інститути бюджетних відносин повинні базуватися на прагненнях суспільства досягти стратегічної мети. Вирішення окреслених завдань можливе через цілісну загальнонаціональну економічну політику, формування і реалізація якої потребує конструювання і удосконалення державних інститутів, що впливають на економічні інтереси суб'єктів господарювання, використання адекватних інструментів для стимулювання розвитку в особливо значущих для суспільства напрямках. Сучасність диктує вимоги до такої політики – це інноваційна орієнтація, яка потребує уваги до заходів державної підтримки у сфері науки, освіти, інноваційного підприємництва [353].

Економічна політика держави, впливаючи на становлення системи формування видатків бюджету та бюджетне регулювання економіки, формує інституційне середовище. Хоча, стикаючись з побічними ефектами, які виникають в цій ситуації, наприклад, невідповідність цілей суб'єктів господарювання пріоритетам держави або бажанням окремих груп політиків скеровувати її в інше русло, веде до виникнення конфлікту цілей і може послаблювати вплив регулюючих державних, у тому числі бюджетних, механізмів на соціально-економічні процеси.

Проте ціль суспільства, що реалізується державою через відповідні інститути, є важливим чинником розвитку, суб'єктивним фактором, який весь час змінюється, оскільки бажання і прагнення людей з часом теж коригуються під впливом досвіду та знань.

Недостатньо ефективні інституції, сформовані в минулому, не можуть досягти цілі суспільства, оскільки віддача

завжди буде низькою. Саме ціль суспільства сприяє соціально-економічному розвитку країни та її еволюції.

Аналізуючи інституціональну теорію, приходимо до висновку, що цей інструмент дає можливість врегулювати питання оптимізації видатків бюджету, аби перерозподіляти значну частку ВВП не тільки на основі економічних принципів, а також з дотриманням принципів соціальної справедливості. Поєднання обох принципів збільшує не лише розмір доходів громадян, а також факторів виробництва, покращує впевненість індивідів та соціальних груп у дієвості бюджетних інститутів, їх механізмів при проведенні економічних реформ та досягненні кращих результатів в економіці і соціальній сфері.

На думку Річарда і Пеггі Масгрейв, перерозподіл доходів неминуче призводить до втрати ефективності, але цей факт сам по собі не є доказом проти проведення перерозподільчої політики. Йдеться про те, що 1) будь-який перерозподіл повинен здійснюватися з мінімально можливими втратами ефективності і 2) необхідно знайти баланс між конфліктуєчими цілями справедливості й ефективності. Оптимальна політика повинна враховувати обидва інтереси [221].

Таким чином, аби забезпечити ефективний і справедливий розподіл видатків бюджету, необхідно, щоб усі інститути в системі бюджетних відносин гармонійно співіснували і взаємодоповнювали один одного.

Інституційні зміни забезпечують перерозподіл влади і впливають на рівень добробуту громадян. Запровадження в Україні з 2015 року бюджетної децентралізації, а також плюралізм думок і демократизація процесів у бюджетній сфері сприятиме розширенню потенційних можливостей бюджетної системи.

Інституційні зміни у бюджетному процесі передбачають насамперед зміну бюджетних процедур, які є складовими стадій бюджетного процесу. Важливим при цьому є визначення ступеня адекватності цих змін сучасним обставинам, поетапності внесення [213].

Трансформація бюджетних інститутів має здійснюватися носіями економічних ідей, які мають власне обґрунтоване бачення кінцевої мети, а також володіють інструментами і засобами. Створені економічні і політичні інституції визначають перспективи розвитку країни і дають відповідь на питання: чи будуть задоволені прагнення людей жити краще? В цьому контексті існує нерозривний зв'язок між інституційною трансформацією та розвитком демократії в країні. Цей чинник має формувати чітке бачення невідворотності стратегії інституційного перетворення, яке б поєднувало відкритість в умовах демократії та ефективність розвитку ринкової економіки.

Крім того, дослідження й розуміння сутності інституційних чинників бюджетних відносин дає можливість уникати конфронтації, скеровувати бюджетні відносини в узгоджене русло тих економічних стосунків, які забезпечують сталість змін в економіці, соціальній сфері, сприяють належному формуванню видатків бюджету та раціональному і ефективному їх використанню.

Трансформація економічних інститутів у бюджетній сфері має ґрунтуватися на новій парадигмі розвитку економіки з урахуванням положень інституціональної теорії, орієнтованої на досягнення кращих результатів в системі бюджетного регулювання та впливу складових застосованого інструментарію на соціально-економічні процеси. Об'єктивність, а не формальність поєднання інтересів усіх УБП у сучасній інституційній моделі є запорукою успіху бюджетної та фінансової політики, що в перспективі сприятиме кращому використанню бюджетних видатків в економічному зростанні, досягненні стратегічних цілей суспільного розвитку, в тому числі щодо забезпечення населення високоякісними суспільними благами та послугами.

2.3. Бюджетні видатки як інвестиційний ресурс економіки

Сучасний розвиток національних економік не можливий без залучення інвестицій, інвестиції сприяють формуванню довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни, регіонів, міст, окремих територій.

Проблеми із застарілістю основних фондів, моральною та фізичною зношеністю обладнання та устаткування вітчизняних підприємств потребують значних обсягів інвестицій для їх заміни та оновлення.

Одним з основних факторів, який у кінцевому результаті не сприятиме покращанню економічної ситуації в Україні, є стан виробничих фондів, що неухильно старіють протягом двох десятиліть, а події на Сході України в найближчий період лише продовжать цю негативну тенденцію. Вважають, що для кардинального поліпшення виробничого потенціалу України необхідним є значні інвестиційні ресурси, які за обсягами перевищують видатки не одного річного бюджету країни. Мобілізація такої суми власних коштів, навіть за умови їх повного цільового використання, потребує до 15–20 років. Це надто великий строк і без його скорочення хоча б до 5–7 років економіка країни буде у стані «постійного наздоганяючого», оскільки основні фонди, які оновляться до 2030–2035 рр., виявляться практично зношеними [92].

В цьому взаємозв'язку проблема інвестицій постає досить гостро, особливо, якщо держава не може забезпечити значний обсяг інвестицій через проблеми економіки та обмеженість бюджетних ресурсів. В цій ситуації вся надія покладається на інвестора. Однак, щоб залучити інвестора і значні обсяги капіталу, необхідно створити умови, аби інвестор переконався в безпечності інвестицій та зміг отримувати високу норму прибутку.

Серед причин низької інвестиційної привабливості України дослідники називають тривалу різновекторність гілок влади, часту зміну законодавства та внесення коректив до нього, що

призводить до дестабілізації в економіці та фінансах і зумовлює збитки підприємств. Маніпулювання правовим полем, недосконалість судової системи і, як результат, – інвестори не почувають себе захищеними. Низька інвестиційна привабливість України свідчить про те, що на сьогодні не створено ефективної системи з чітко обґрунтованою далекоглядною інвестиційною політикою.

Динаміка суспільного розвитку залежить від вміння суспільства балансувати між складними елементами природи, її законами та явищами, знаходити форми взаємодії і забезпечувати розвиток. Якщо ж виникають протиріччя, то це відповідним чином позначається на суспільному розвитку, впливає на ефективність економічного механізму та рівень розвитку самого суспільства.

Роль держави в суспільному розвитку, забезпечення його економічних, екологічних та соціальних потреб постійно зростає. Держава, виконуючи свої функції, перерозподіляє видатки бюджету не тільки на економіку, а й на програми культурного розвитку, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист тощо і потреба в цих видатках щорічно зростає. Адже держава, захищаючи інтереси суспільства і, відповідно, беручи до відома національні пріоритети економічного розвитку, йде свідомо на інвестування тих галузей і сфер економіки, де мала зацікавленість приватних інвесторів. Прагнення задовольнити соціальні потреби населення, створення нових галузей економіки, розширення зовнішніх ринків збуту зумовлюють її це робити.

Держава, що формує власну інвестиційну політику, має чітко ставити перед собою мету, визначати обсяг, структуру видатків бюджету та пріоритетні напрями капіталовкладень з різних джерел для їх ефективної концентрації на стратегічних напрямках. Адже від цього залежать темпи розвитку виробництва, приріст продукції на одиницю витрат, ефективність економіки, стабільність фінансової системи, створення соціального середовища відповідно до вимог суспільства, аби забезпечити якість життя та рівень соціальних стандартів. Таким

чином, інвестиційна політика як складова економічної політики держави є основою формування сталого, соціально-економічного розвитку країни як на сьогодні, так і з урахуванням потреб майбутніх поколінь.

На нашу думку, суть інвестиційної політики полягає в тому, що це важливий фактор формування інвестиційного іміджу країни та спосіб державного регулювання інвестиційного процесу.

Характер інвестиційної політики визначається мірою втручання держави передусім у процеси економіки з боку державних структур та інших владних інституцій, які регулюють податкову, амортизаційну, кредитну, цінову, ліцензійну політику, формування законодавчого поля у сфері інвестицій, устрій держави, зайнятість населення тощо.

Ключовими завданнями інвестиційної політики держави є:

- формування сприятливого інвестиційного клімату всередині країни;
- створення позитивного іміджу держави на світовому ринку капіталу;
- закладення основ правового поля, що гарантує безпеку інвестицій;
- визначення пріоритетів інвестиційних програм (проектів);
- фахова експертиза інвестиційних програм та проектів.

Ці завдання та їх успішна реалізація закладають фундамент ефективності провадження державної інвестиційної політики. Підтримуючи потік інвестицій на належному рівні, що гарантує низку соціально-економічних ефектів від вкладення коштів, інвестиційна політика виконує основну свою мету, а саме економічну, соціальну та бюджетну ефективність. Для досягнення цього необхідно, щоб інвестиційна політика відповідала сучасним вимогам і потребам суспільства, опираючись на ресурсний та інституційний потенціал держави.

Основним документом, згідно з яким бюджетні видатки спрямовуються на інвестиційні програми і проекти, є програми економічного і соціального розвитку країни, схеми

розміщення продуктивних сил, комплексні програми розвитку територій або галузей економіки, науково-технічні програми тощо. Цими документами визначаються напрями інвестування, обсяги необхідних коштів, джерел фінансування, обґрунтування доцільності здійснення інвестицій.

Держава реалізує власну інвестиційну політику за допомогою різносторонніх методів та інструментів, якими вона володіє, зокрема це може бути: фінансова допомога окремим регіонам, галузям, виробництвам шляхом надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, а також перерахування субсидій, дотацій, зниження податкових ставок, надання пільг окремим суб'єктам господарювання, встановлення певних обмежень, норм і стандартів, застосування антимонопольного законодавства, умов користування природними, трудовими та іншими ресурсами, регулювання політикою ціноутворення тощо.

Застосовуючи організаційно-економічні та адміністративні методи впливу, держава здійснює регулювання економічних процесів. Однак головною її метою повинно бути досягнення високого ефекту від вкладання бюджетних коштів. Крім того, державні стимули, які використовує, наприклад, уряд, мають забезпечувати формування сприятливого середовища для розвитку вітчизняних галузей економіки, підвищувати їх конкурентоспроможність на світовому ринку.

Завдяки вдалій інвестиційній політиці держава забезпечує процес відтворення. Її орієнтири мають бути зосереджені передусім на модернізації виробництва, розвитку науково-технічного прогресу та поєднанні інтересів суспільства з економічною системою країни.

Держава, беручи активну участь в інвестиційному процесі, має чітко розподілити функції між учасниками, брати на себе відповідальність за реалізацію найбільш пріоритетних стратегічних програм (проектів), які мають важливе значення як для економіки країни, так і соціального розвитку, проводити активну мотиваційну політику щодо залучення потен-

ційних інвесторів до пріоритетних галузей економіки, зменшення ризиків для інвесторів та гарантування безпеки інвестицій.

При формуванні основ інвестиційної політики необхідно враховувати усі її складові (дод. 4), оцінювати можливості інвестиційного потенціалу країни та забезпечити її гармонійне функціонування. В разі, якщо одна із складових інвестиційної політики гальмуватиме процес або перешкоджатиме роботі механізму, сподіватися на успіх та досягнення мети інвестиційної політики буде досить проблематично. Тому, на нашу думку, реалізація інвестиційної політики потребує повсякчасного моніторингу стану її роботи, аналізу можливих ризиків, інших проблем та прийняття власних виважених та обґрунтованих рішень, аби забезпечити цілісну систему ефективним функціонуванням і вирішення покладених завдань. Подолання негативних явищ при реалізації інвестиційної політики вимагає, насамперед від уряду, системного підходу до формування складових інвестиційної політики, розуміння учасниками інвестиційної діяльності її завдань та функцій і відповідального принципового виконання. В такому разі інвестиційна політика буде не лише прибутковою для інвесторів, а надаватиме значно більше економічних та соціальних ефектів для суспільства, формуватиме основи для забезпечення сталого розвитку країни і підвищення добробуту її громадян.

Держава має стимулювати інвестиційну діяльність з метою залучення інвестицій. Це можуть бути пільгові режими оподаткування інвесторів, захист прав інвесторів в умовах забезпечення пріоритетності національних інтересів, митне і адміністративне регулювання міжнародного обміну товарами, послугами та капіталом. залучення інвестицій передусім у сферу інновацій, розвиток інфраструктури та промисловості тощо.

Інвестування державою значних фінансових ресурсів у галузь освіти та науки в перспективі сприятиме створенню нових технологій, машин та обладнання, що підніматиме

вітчизняну економіку на новий етап розвитку, допоможе освоєнню світових ринків збуту, товарів та послуг.

Висока інвестиційна привабливість країни та активність у сфері інвестицій є необхідною умовою розвитку економіки. Державне втручання та розумне регулювання інвестиційної діяльності має на меті ефективне використання інвестиційних ресурсів у пріоритетних секторах матеріального виробництва, соціальної сфери, забезпечення зростання суспільного багатства.

Держава, контролюючи інвестиційні видатки, прагне, щоб видатки бюджету були співрозмірні з досягнутими результатами та благами. Це зумовлює потребу в раціональному використанні наявних бюджетних ресурсів.

Відтік капіталу за межі країни призводить до дезінвестування та дестабілізації національної економіки. Тому обов'язок держави – всілякими засобами заохочувати підприємців та бізнесменів вкладати кошти саме в національну економіку, тим самим знижуючи відтік капіталу за кордон і стимулюючи економічний розвиток.

Держава, встановлюючи правила гри на внутрішньому ринку, в ролі наглядача відстежує та регламентує економічну поведінку суб'єктів господарювання, виробництво суспільно необхідних благ. З іншого боку, створювані за допомогою або участю держави суспільні блага забезпечують зростання продуктивності праці не тільки в державному, а й приватному секторах економіки. Таким чином, забезпечуються темпи розвитку усієї національної економіки.

Держава має не лише брати активну участь в інвестиційному процесі, а й сама інвестувати бюджетні кошти у ті сектори економіки, які мало цікавлять приватний сектор, але потребують інвестицій і які визначають майбутній розвиток національної економіки.

Забезпечити сталий соціально-економічний розвиток сучасної держави, формування комфортного середовища для проживання населення не можливо без активної участі в цьому процесі бюджетних видатків. Сам факт залучення бюджетних ресурсів в економічне життя країни стимулює

розвиток виробництва, зростання вартості основних фондів, збільшення кількості та якості товарів, робіт і послуг.

Бюджетні кошти як інвестиційний ресурс економіки забезпечують всезростаючу потребу суспільства у споживанні та повноцінному його функціонуванні. Навпаки, зниження обсягу бюджетних видатків несе загрозу виникнення кризового стану в економіці країни, соціальній сфері та дестабілізації суспільного життя.

У будь-якому суспільстві частка бюджетних видатків передусім спрямовується на виконання програм і заходів, що задовольняють потреби суспільства. В демократичних країнах цей принцип є чи не головним пріоритетом суспільного розвитку.

Таким чином, бюджетні кошти через бюджетну систему шляхом розподілу та перерозподілу ВВП відіграють ключову роль у забезпеченні економічного зростання і є дієвим важелем впливу на соціально-економічний розвиток країни та підвищення добробуту населення.

Впливаючи на темпи соціально-економічного розвитку країни, бюджетні видатки визначають майбутні умови функціонування економіки. Тому на сьогодні необхідно забезпечувати оптимізацію видатків бюджету, аби їх структура відповідала як нинішнім, так і майбутнім пріоритетам країни. Звісно, це не простий шлях, особливо в умовах обмеженості бюджетних коштів, негативного зовнішнього впливу, в тому числі через невирішені внутрішні соціально-економічні проблеми країни. Проте держава, мета якої – успішний розвиток, має забезпечувати розподіл бюджетних коштів як на поточні видатки, так і на інвестиційні.

Якщо аналізувати теорію формування видаткової частини бюджету, то в її основу покладено бюджетні принципи, а саме: незмінності, тобто постійний та безперервний рух бюджетних коштів; ефективності та результативності використання бюджетних коштів; відповідності, що передбачає надання відповідних повноважень органам влади і їх зіставлення з обсягом фінансового забезпечення; повноти вико-

нання функцій, покладених на розпорядників та одержувачів бюджетних коштів; доцільності, тобто відповідності пріоритетним напрямам розвитку; збалансованості усіх складових бюджету та соціальній спрямованості видатків бюджету у вирішенні нагальних потреб населення.

Ці бюджетні принципи дають можливість встановлювати кількісні і якісні параметри бюджетних видатків, зокрема інвестиційної складової бюджету, і їх значення в економіці та соціально-економічному розвитку країни.

В Україні термін «інвестиції» до 80-х років минулого століття практично не вживався, його заміняв термін «державні централізовані капітальні вкладення».

Лише у 2015 році змінами до Закону України від 07.04.2015 № 288-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів» закріплено поняття «державний інвестиційний проект» та «державні капітальні вкладення» (пп. 20¹, 20²). Так, згідно з визначенням БКУ, державний інвестиційний проект – це інвестиційний проект, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії. Державні капітальні вкладення – це капітальні видатки державного бюджету (надання кредитів з державного бюджету), що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів державної власності, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік [115].

Слід зазначити, що в сучасному цивілізованому світі під термінами «державні капітальні вкладення» та «державний інвестиційний проект» мається на увазі інвестування. Під терміном «інвестування» або «інвестиції» передусім розуміють використання капіталу, зокрема грошей для отримання прибутку у короткостроковій чи довгостроковій перспективі. Як відомо, без інвестицій неможливо освоїти новий вид продукту чи послуги або модернізувати виробництво з метою отримання більшої кількості високоякісної продукції.

Інвестиції – це основний інструмент формування мікро- і макроекономічних пропорцій, матеріальне забезпечення економічного зростання [28]. У вітчизняній науці трактування поняття інвестицій тією або іншою мірою містять здебільшого фінансове або економічне тлумачення їх змісту. Так, з погляду фінансистів, інвестиції – це всі види активів (коштів), які вкладаються в господарську діяльність з метою отримання доходу, а в суто економічному сенсі – це витрати на створення, розширення, реконструкцію і технічне переозброєння основного капіталу, а також не пов'язані з цим зміни оборотного капіталу [90].

У західній економічній літературі поняття інвестицій розглядається в двох аспектах: вкладень коштів та використаних ресурсів. Дж. Стігліц наголошує на важливості інвестицій: якщо інвестиції в економіку зменшились, нема сумніву, що темпи економічного зростання знизяться [343]. Всесвітньовідомі економісти П. Самуельсон та В. Нордхаус стверджують, що інвестиції – це передусім азартна гра, заснована на прогнозі майбутніх подій; це парі на перевищення вигоди від інвестування витрат капіталовкладень [337].

Таким чином, немає єдиного чітко сформульованого визначення терміна «інвестиції» як у зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Кожен з дослідників, враховуючи певні особливості предмета дослідження, дає власне тлумачення цього поняття, що підтверджує його складність та різноплановість.

Беручи до уваги той факт, що економічна система будь-якої країни не є сталим, сформованим і незмінним механізмом, а навпаки, під впливом внутрішніх інституційних змін та економічних процесів є динамічною системою, що весь час перебуває в русі та розвитку, саме інвестиції змінюють інституційну структуру та темпи розвитку соціально-економічних процесів всередині країни. Тому з огляду на ці позиції, інвестиційний процес, його структура та обсяги є

фактором динаміки руху та формування майбутньої архітектури економічної системи країни.

В Україні, як і в багатьох інших країнах, активну участь в інвестиційному процесі беруть бюджетні видатки. Хоча їх частка незначна і, наприклад, кошти з державного бюджету займають третє місце після власних коштів підприємств та кредитів банків, інших позик, які інвестовано в 2008–2011 рр. в основний капітал. Так, починаючи з 2008 року по 2011 рік обсяги коштів державного бюджету йшли по висхідній, за винятком 2009 року, де обсяг коштів державного бюджету в порівнянні з 2008 роком скоротився на 4889 млн грн, або майже вдвічі – на 42,2%. Всього ж за 2008–2011 рр. обсяги коштів державного бюджету зросли на 4023 млн грн, або на 25,8% і становили у 2011 році 15 599 млн грн.

Слід зазначити, що поряд з коштами державного бюджету, наприклад, у 2011 році майже однаковий обсяг, а саме 15 103 млн грн (7,2% до загального обсягу) інвестовано власних коштів населенням в індивідуальне житлове будівництво. Хоча у 2010 році обсяги інвестицій населення в цей напрям переважали навіть обсяг коштів державного бюджету на 6697 млн грн, або 4,4%.

Кошти державного бюджету поступаються в обсягах коштам підприємств та кредитам банків, інших позик у загальному обсязі інвестицій. Проте спільно з коштами місцевого бюджету, а це, наприклад, у 2011 році – 10,4%, відіграють одну з провідних ролей у зростанні вартості основного капіталу та чинять певний позитивний вплив на формування конкурентного середовища української економіки.

Як відомо, інвестиції в основний капітал забезпечують модернізацію виробничих потужностей підприємств та організацій. Основний капітал складається з двох частин, а саме: активної (обладнання, машини, прилади, устаткування тощо) та пасивної (будівлі, споруди, засоби транспортування тощо). За рахунок активної частини зростає конкурентоспроможність виробника та обсяги виробництва продукції. Зростання основного капіталу дає можливість нарощувати

обсяги валової продукції і, відповідно, виробництво товарів і якість продукції та послуг для суспільних потреб. Обсяг частки бюджетних коштів в основному капіталі свідчить про стан економічної політики держави.

Проведений нами аналіз капітальних інвестицій за 2010–2017 рр. показав, що їх переважна більшість – це власні кошти підприємств та організацій (дод. 28). За увесь досліджуваний період ці кошти становили понад 60,0% щорічно від усіх капітальних інвестицій. Наприклад, у 2014 році капітальні інвестиції підприємств становили 154 629,5 млн грн, або 70,5% усіх інвестицій.

Кошти державного бюджету мали нестійку динаміку, наприклад у 2010 році цей показник становив 5,6% загального обсягу інвестицій, у 2011 р. – 7,2%, 2012 р. – 6,0%. Водночас у 2014 році він різко скоротився до 1,2%, що може пояснюватись важким фінансовим становищем країни, викликаним російською агресією на Сході країни. У 2016–2017 рр. ці показники становили 2,5 та 3,4% відповідно. Водночас кошти місцевих бюджетів за останні роки мають зростаючу динаміку, наприклад, у 2015 р. – 5,2%, 2016 р. – 7,4%, 2017 р. – 9,35%, що, на наш погляд, пояснюється збільшенням фінансових можливостей та процесом реформування ОМС і запровадження бюджетної децентралізації. Якщо об'єднати разом кошти місцевих бюджетів і державного бюджету, то, наприклад, у 2015–2017 рр. цей показник становив, відповідно, 7,7, 9,9 та 12,7% усіх капітальних інвестицій України за джерелами фінансування.

Вчені, які досліджують бюджетні відносини, часто застосовують термін «бюджетні інвестиції». Характерною ознакою бюджетних інвестицій є їх приналежність до бюджету. Однак визначення цього терміна в бюджетному законодавстві України немає, хоча в наукових колах широко розповсюджений поряд з термінами «державні інвестиції» та «інвестиційна складова бюджету». На нашу думку, науково обґрунтоване визначення цього терміна, його економічної суті, видів, механізмів реалізації та соціально-економічного значення дало б мож-

ливість чіткіше ідентифікувати саме поняття «бюджетні інвестиції», поглиблювати науковий пошук та удосконалювати механізми реалізації бюджетних інвестицій, застосовувати дієві інструменти ефективного та раціонального використання коштів, спрямованих на інвестиції.

Поширеним є поняття «інвестиційний ресурс». Під цим терміном розуміють насамперед наявність грошей, але не усіх, а лише тієї частини, що знаходяться у формі заощаджень і які можливо буде використати у формі інвестицій.

Бюджетні інвестиції – це кошти бюджету, що спрямовуються на придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання та предметів довгострокового користування, нематеріальних активів, проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації, придбання і капітального поліпшення землі, а також надання капітальних трансфертів [160].

На нашу думку, якщо ідентифікувати саме поняття інвестицій у складі бюджету, то бюджетні інвестиції – це видатки бюджету, спрямовані на реалізацію різносторонніх бюджетних програм – від науково-технічних до соціально-економічного розвитку, пріоритетів розвитку регіонів тощо з метою забезпечення зростання вартості основних фондів, державних активів, підвищення рівня соціально-економічного життя населення та розвитку країни загалом.

Державні цілі і пріоритети є причиною формування видатків з державного чи місцевих бюджетів. Враховуючи те, що спектр завдань у держави досить широкий, бюджетні інвестиції спрямовуються у різносторонні напрями. Аналіз цих напрямів дає можливість обґрунтувати доцільність їх вкладення та встановити роль бюджетних інвестицій у соціально-економічному розвитку країни.

Так, якщо взяти до уваги транспортну галузь, то без бюджетних видатків не здійснюється будівництво: вокзалів, станцій, портів, пристаней, аеропортів, пішохідних мостів, тунелів, пасажирських платформ, метрополітенів, придбання пасажирського рухомого складу, утримання і упорядкування

Розділ II. Становлення системи формування видатків бюджету в Україні

шляхів сполучення та інших об'єктів, пов'язаних із обслуговуванням пасажирів і перевезенням вантажів. Тобто ця галузь без залучення бюджетних інвестицій не змогла б існувати.

Навіть оновлення рухомого складу громадського транспорту у містах України здійснюється за рахунок бюджетних інвестицій. До того ж, сама проблема оновлення рухомого складу виникає тоді, коли знижується якість обслуговування пасажирів, підвищується небезпека перевезень пасажирів (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Причини, що спонукають до спрямування бюджетних інвестицій на оновлення рухомого транспорту міста

Джерело: розроблено автором.

Оновлення рухомого складу здійснюється шляхом виконання програм соціально-економічного розвитку міст. Тому не тільки закупівля автобусів, тролейбусів, трамваїв, а й реконструкція трамвайних ліній, будівництво та капітальний ремонт автомобільних доріг, тролейбусних парків здійснюється за рахунок бюджетних видатків, які скеровуються на інвестування.

Наприклад, на спорудження Дніпровського метрополітену за 1982–2010 роки використано 401,5 млн грн, з них 90,3%, або 362,7 млн грн – кошти державного бюджету, решта – інші джерела фінансування. У 2011–2012 рр. з державного бюджету було виділено 150,0 млн грн, або в три рази більше, ніж це передбачено титулом будови. У 2013 році з державного бюджету спрямовано 21,8 млн грн і, відповідно, 0,026 млн грн з місцевого бюджету. З наведеного прикладу можна зробити висновок, що частка бюджетних інвестицій спрямовується у соціально важливі об'єкти.

Мер м. Бостон (США), представляючи у 2017 році довгостроковий план поліпшення транспортних умов міста, зазначив, що щорічні інвестиції у розмірі 5 млн дол. США передбачено в бюджеті міста з 2019 року на модернізацію транспортної інфраструктури, що значно поліпшить користування усіма видами поїздок. Інвестиції сприятимуть впровадженню 58 проектів згідно з генеральним планом міста до 2030 року. Запропоновані інвестиції доповнюють вже існуючі транспортні інвестиції відповідно до операційного бюджету та капітального плану [409].

У бюджеті Сінгапуру на 2018 рік передбачено, що служби приватного перевізника Uber and Grab можуть регулюватися в майбутньому і навіть підлягати ліцензуванню, оскільки уряд бере на себе перевірку транспортного сектору. На думку чиновників, важливим є те, що уряд з огляду на зростання галузі має достатній регуляторний нагляд за програмами для поїздок, щоб захистити інтереси пасажирів і водіїв. Уряд вивчає питання, як ліцензувати сервісні послуги, щоб забезпечити зростання галузі таким чином, що відповідає потребам пасажирів, водіїв та ширшого транспортного ландшафту Сінгапуру. Як зазначено в документі, потрібно переконатися, що пасажирів і водіїв продовжують мати варіанти, і що жоден з учасників єдиного ринку не буде домінувати у цій галузі на шкоду пасажирів і водіям [417].

Інвестиції в транспортну інфраструктуру створюють комфортні умови для поїздок громадян і туристів. Зокрема, будівництво велосипедних доріжок, поліпшення автобусного

сполучення, виокремлення прогулянкових вулиць, запровадження нових технологій сигналізації дорожнього руху робить безпечнішими будь-яке перехрестя. Від цього перевезення стають безпечнішими, доступнішими за ціною і більш надійними, що впливає на розвиток міста та підвищує мобільність жителів [409].

У переважній більшості програм соціально-економічного розвитку міста, області, окремої території держави метою є досягнення сталого соціально-економічного розвитку, проведення ефективної інвестиційно-інноваційної політики, створення нових робочих місць, підвищення рівня життя населення. Щоб досягти цієї мети, необхідно виконати низку заходів:

- в житлово-комунальному господарстві;
- транспортній інфраструктурі;
- гуманітарній та соціально-культурній сферах;
- розвитку малого та середнього бізнесу;
- в промисловому комплексі;
- забезпеченні населення питною водою;
- газифікації будинків;
- в екологічному оздоровленні та забезпеченні збереження унікальної флори і фауни тощо.

Тобто необхідно сформувати належні умови для залучення інвестицій у соціально-економічний розвиток, створити нові робочі місця, зменшити рівень безробіття. Потрібні зусилля усіх ключових гравців інвестиційного процесу. Звісно, без держави, її вдалого та ефективного регулювання та активної участі бюджетних видатків у інвестиційно-економічній політиці не обійтися.

Соціально-економічне відродження і розвиток країни неможливий без збереження існуючої мережі автодоріг України. Усім відомо, що за останні роки різко змінився якісний склад транспортних потоків на автомобільних дорогах України. Значно зросли вантажопотоки із Західної Європи. Збільшення інтенсивності руху та маси експлуатаційного навантаження викликає прискорений фізичний знос конст-

рукцій доріг та погіршує їх стан. До того ж, окремі ділянки автомобільних доріг реконструйовані у 70–80-роки минулого століття, в зв'язку з чим на сьогодні не відповідають чинним в Україні стандартам та нормам.

Фінансування витрат на розвиток і утримання автомобільних доріг проводиться за рахунок бюджетних видатків, однак часто це відбувається без урахування технічного стану доріг, а збільшення інтенсивності руху, необхідності реконструкції окремих ділянок доріг потребує переведення їх у вищу категорію і відповідного обсягу фінансування.

Значний обсяг бюджетних інвестицій спрямовується також на збереження національної історико-культурної спадщини, яка є одним з головних чинників формування національної ідентичності. Адже це не лише один із ключових напрямів державної політики, але й показник, за яким оцінюється наша країна на європейському та світовому рівні. Інвестиції запобігають руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечують захист, збереження, утримання, відповідне використання, консервацію, реставрацію, ремонт, реабілітацію, пристосування та музеєфікацію об'єктів культурної спадщини.

Якщо загалом оцінювати напрями інвестування, то серед переліку пріоритетних інвестиційних програм (проектів) найчастіше бюджетні видатки інвестуються у газифікацію населених пунктів, поліпшення соціально-культурної інфраструктури, захист від підтоплення житлової забудови, рекультивацію сміттєзвалищ тощо. Наприклад, інвестиції в сфері будівництва найчастіше спрямовуються в новобудови: школи, спортивні майданчики, полігони для зберігання твердих побутових відходів тощо; капітальний ремонт: доріг, об'єктів охорони здоров'я, закладів освіти тощо; реконструкцію: очисних споруд, шляхопроводів (мостів), водозабору, системи опалення, каналізаційних мереж, електромереж, ліфтового господарства, зовнішнього освітлення міста, села або селища тощо.

Розділ II. Становлення системи формування видатків бюджету в Україні

Бюджетні кошти як інвестиційний ресурс економіки реалізуються через державний або місцеві бюджети (рис. 2.3). Через державний бюджет відбувається реалізація бюджетних інвестицій шляхом фінансування державних цільових, галузевих, інвестиційних програм. У місцевих бюджетах ця реалізація здійснюється через бюджет розвитку на фінансування капітальних вкладень через різносторонні програми – від соціально-економічного розвитку до пріоритетів регіонів та виконання інвестиційних програм (проектів).

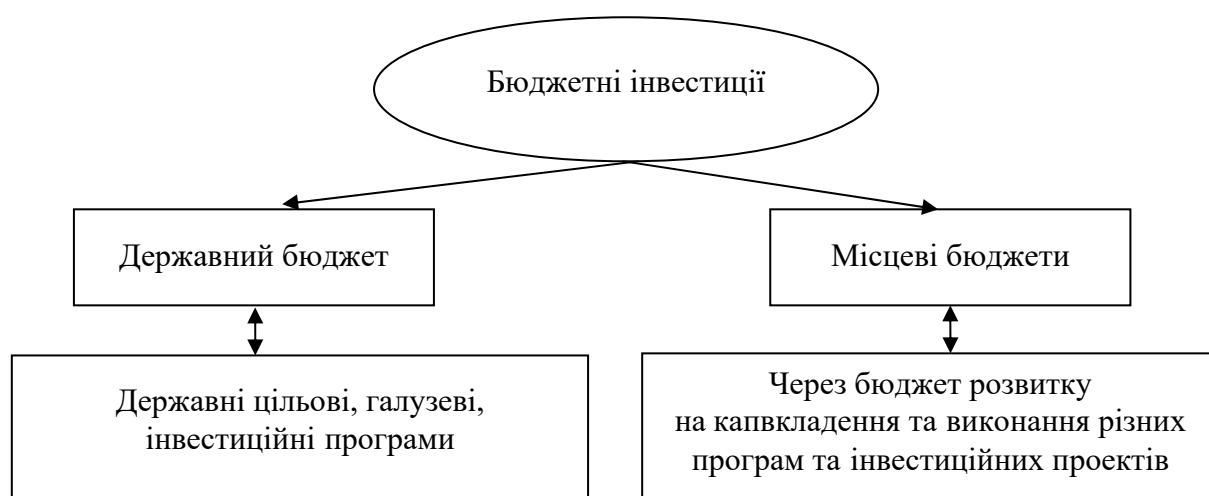


Рис. 2.3. Форма реалізації бюджетних інвестицій

Джерело: розроблено автором.

Наприклад, завдяки спрямуванню місцевим органам влади державних капітальних видатків за бюджетними програмами на будівництво, реконструкцію та ремонт об'єктів соціальної та іншої інфраструктури (у 2012 році освоєно 1,2 млрд грн, у I півріччі 2013 року – 17,5 млн грн) виконано певні види робіт, введено в експлуатацію низку об'єктів і, таким чином, підвищено рівень надання соціальних послуг у регіонах [100].

У 2012 році бюджетні інвестиції передусім були спрямовані на підготовку і проведення Чемпіонату Європи з футболу EURO-2012. Щорічно бюджетні видатки з державного бюджету інвестуються у будівництво та розвиток метрополітенів у містах-мільйонниках, будівництво автотранспортної

магістралі через р. Дніпро у м. Запоріжжі, соціально-економічний розвиток деяких областей і територій, реалізацію пріоритетів розвитку регіонів, здійснення природоохоронних заходів, придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для окремих закладів охорони здоров'я, забезпечення надання амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги, погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, що вироблялася, транспортувалася та постачалася населенню, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, допомогу сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям тощо.

Аналіз бюджетних інвестицій свідчить, що з роками напрями та відповідні заходи інвестування змінюються. Наприклад, у новому році, деякі із статей бюджетних програм, що фінансувалися у попередньому, взагалі зникли. Проте деякі статті бюджетних програм та проектів продовжують фінансування, змінюючи лише обсяги інвестиційних коштів.

Наприклад, кошти у сумі 4500,0 тис грн як видатки розвитку спрямовувались у 2012 році міському бюджету м. Славутич на виконання заходів із запобігання аваріям та техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві міста. У 2013 році обсяг асигнувань за цією статтею не зменшився, а навпаки, зріс на 39,2% і становив 7400,0 тис. грн.

Американський дослідник Стів Редбьорн наголошує на необхідності збільшення федеральних інвестицій у державну інфраструктуру: автомагістралі, мости, водопроводи і каналізацію, порти, залізниці та інше, незважаючи на те, що ці об'єкти управляються приватними компаніями. Автор стверджує, що державних інвестицій недостатньо для підтримки та вдосконалення інфраструктури Америки, що на його думку, зменшує довгострокову ефективність економіки [410].

Інвестиційна діяльність є одним із ключових факторів суспільного розвитку, оскільки забезпечує відтворення робочої сили, оновлення основних фондів виробничої та невиробничої сфер і весь відтворювальний процес в економіці. Іnten-

сивність та ефективність інвестиційної діяльності – запорука сталого економічного розвитку.

В Україні законодавча база, що регулює інвестиційну діяльність, складається з більше ніж 100 законів та інших нормативних актів.

Слід зазначити, що єдиної думки серед вчених щодо визначення терміна «інвестиційна діяльність» не існує. Інвестиційну діяльність за джерелами інвестування, суб'єктами та формами власності поділяють на такі види: приватну, державну, комунальну, іноземну та спільну.

Ключову роль в активізації інвестиційної діяльності та забезпечення економічного зростання відіграє бюджетна політика, оскільки, виділяючи з державного або місцевих бюджетів значну частку асигнувань, держава або органи місцевого самоврядування скеровують ці кошти на реалізацію різносторонніх програм, науково-технічного, галузевого, регіонального розвитку.

Інвестиційна діяльність держави – це передусім виконання державного замовлення на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт загальнодержавних, суспільних програм (проектів), об'єктів та створення сприятливих умов інвесторам, що здійснюють інвестиційну діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямках.

Наприклад, державне фінансування науки, освіти забезпечує виробництво інноваційних продуктів, технологій, машин, механізмів, здатних сформувати якісно нові конкурентні переваги національної економіки на світових ринках товарів, робіт і послуг.

Розбудова інфраструктурних об'єктів у рамках реалізації інвестиційних програм (проектів) у соціальній сфері або в галузевому зрізі: енергетика, зв'язок, транспорт, водопостачання тощо має ключове значення для розвитку села, селища, міста, території, галузі економіки та країни загалом. За своїм значенням інфраструктурні об'єкти поділяються на державні та регіональні або місцеві (рис. 2.4). Вони чинять позитивний вплив на окремі галузі економіки, що забезпечують відпо-

відний комфорт населенню у користуванні послугами та сприяють розширенню мережі бізнес-контактів. Сучасні, комфортні умови життя, розвинена інфраструктура як соціальна, так і виробнича є лакмусовим папірцем для притоку інвестицій, що веде до поживавлення економічної активності.

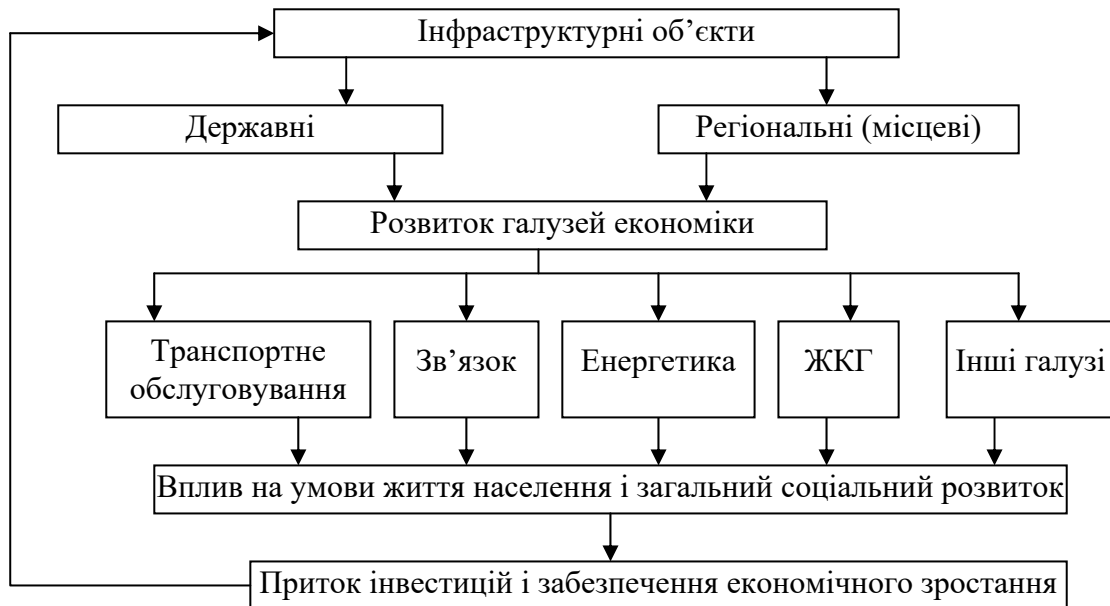


Рис. 2.4. Вплив розбудови інфраструктурних об'єктів на приток інвестицій

Джерело: розроблено автором.

Держава шляхом спрямування значної частки бюджетних видатків на інвестиційні програми і проекти бере активну участь у розбудові інфраструктурних об'єктів та соціально-економічному розвитку країни.

Завдання держави – не лише інвестувати, а також визначати ті цілі, які відповідатимуть загальносуспільним інтересам.

Аналіз інвестиційної діяльності держави свідчить, що у 2001–2003 рр. обсяги інвестицій, наприклад, в основний капітал склали понад 120 млрд грн, зокрема державного бюджету – близько 18 млрд грн (2,6% валового внутрішнього продукту), з них державні централізовані капітальні вкладення – більше 1,0 млрд грн.

Проте в Державному бюджеті України, починаючи з 2004 року, відбулись суттєві зміни в структурі інвестицій шляхом заміни державних централізованих капітальних вкладень на різного роду субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Тобто відбувся поступовий перехід від надання державних централізованих капітальних вкладень за окремими об'єктами до реалізації інвестиційної політики шляхом впровадження механізму фінансування конкретних інвестиційних програм і проектів.

Проведений аналіз інвестиційної діяльності, починаючи з 2001 року і до нині, показав, що в Україні відсутній дієвий механізм ефективної інвестиційної діяльності. Наприклад, конкурсний відбір нових інвестиційних проектів не завжди проводився, а бюджетні видатки часто виділялися безсистемно. Враховуючи те, що в бюджетному законодавстві України відсутнє поняття «бюджетні інвестиції», відповідно, й немає механізму реалізації і оцінки ефективності використання коштів на інвестиційні програми і проекти.

Щорічно значні обсяги бюджетних коштів спрямовуються на будівництво, водночас має місце припинення будівництва об'єктів, які у попередні роки фінансувалися за рахунок субвенцій з державного бюджету або державних централізованих капітальних вкладень, що призводить до зростання обсягів незавершеного будівництва.

Аналізуючи практику інвестиційної діяльності і усього інвестиційного процесу, дійшли висновку, що мають місце не поодинокі випадки, а системні явища, коли вчасно не виконуються доручення уряду щодо подання узгоджених пропозицій з визначення конкретних напрямів та переліку об'єктів щодо витрачання з державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) та розрахунки до них. До того ж, подані пропозиції не відповідають вимогам доручень Кабінету Міністрів України стосовно пооб'єктного розподілу з визначенням їх обсягів. Крім того, ті пропозиції місцевих органів влади, що надходять відповідальним мініс-

терствам для узагальнення, часто не стосуються суті доручення уряду і не відповідають поняттю «бюджетних інвестицій».

Наприклад, аудитом ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах встановлено, що місцевими органами влади у 2011 році не забезпечено повною мірою ефективного управління і використання коштів субвенції. Головними причинами цього було невиконання місцевими органами влади встановленого урядом порядку щодо будівництва і реконструкції вулиць та доріг комунальної власності, відсутність належної взаємодії між Укравтодором та місцевими органами влади при виборі об'єктів інвестування [136].

На стадії планування напрямів спрямування бюджетних інвестицій допускається свідоме розпорошення коштів за іншими, не інвестиційними об'єктами. Розподіл обсягів фінансування здійснюється без урахування необхідності завершення раніше розпочатих об'єктів та їх будівництва у нормативні та проектні терміни.

Часті зміни, що вносяться до постанов уряду щодо обсягів фінансування та включення нових або виключення раніше затверджених об'єктів, свідчать про безсистемне планування видатків бюджету на інвестиційні програми (проекти).

Зволікання з термінами визначення напрямів спрямування субвенцій призводить до того, що фактичне фінансування розпочинається лише у травні або червні, що ускладнює процес освоєння отриманих бюджетних коштів, стримує своєчасне виконання будівельно-монтажних робіт та стає причиною постійних залишків неосвоєних коштів на рахунках у замовників.

При визначенні напрямів спрямування коштів субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) не завжди конкретизовано за кожним об'єктам, а куди саме спрямовуються кошти субвенції: на виготовлення проектної документації чи на виконання будівельно-монтажних робіт, тобто

не здійснюється чіткий розподіл цільового призначення субвенцій.

Концепцією регулювання інвестиційної діяльності, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384 [267], передбачено застосування принципу надання переваг завершенню раніше розпочатих будов, технічному переоснащенню і реконструкції діючих. Однак такий принцип часто ігнорують і не завжди застосовують.

Іноді дії органів влади на місцях можна охарактеризувати як відсутність послідовного системного підходу до комплексного вирішення питань, наприклад, завершення будівництва об'єктів системи газопостачання в сільській місцевості. Адже як можна пояснити виділення з державного бюджету коштів і фінансування за рахунок субвенцій на інвестиційні проекти об'єктів газифікації населених пунктів, при цьому Генеральна схема будівництва магістральних газопроводів, газопроводів – відводів високого тиску та розподільчих мереж відсутня або застаріла і не відповідає сучасним вимогам і потребує уточнення та корегування. Виникає логічне запитання, куди в такому випадку спрямовуються бюджетні інвестиції?

Наші дослідження доводять, що в практиці інвестиційного процесу бракує системності та плановості. Наприклад, виконання робіт з реконструкції мереж тепло- та водопостачання житлового фонду у відповідному населеному пункті заздалегідь не планувалося. Однак органу місцевого самоврядування вдається якимось чином домогтися виділення з державного бюджету коштів, а підтвердження обґрунтованості віднесення робіт по заміні тепло- чи водопровідних мереж у населеному пункті відсутнє. Таким чином, кошти субвенції спрямовуються на тепло- та водопостачання житлового фонду населеного пункту без техніко-економічного обґрунтування і їх віднесення, наприклад, до реконструкції.

Стан справ із визначенням напрямів спрямування субвенції з державного бюджету на інвестиційні програми (проекти) свідчить про відсутність критеріїв та пріоритетів

при визначенні напрямів, безсистемність та розпорошення бюджетних коштів.

Розпорядники коштів нижчого рівня, наприклад, субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів), не завжди підпорядковані головному розпоряднику коштів, а тому не координують свою діяльність через головного розпорядника, що є порушенням вимог п. 7, 8 постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ». Наприклад, розпорядник коштів за відповідним напрямом або об'єктом не є бюджетною установою, тому не може бути розпорядником, а лише отримувачем бюджетних коштів у разі уповноваження його органами виконавчої влади на виконання загальнодержавної програми. Визначення розпорядників коштів нижчого рівня, які не підпорядковані і не координують свою діяльність через головного розпорядника, унеможлиблює здійснення головним розпорядником коштів функцій контролю через відсутність відповідних повноважень. Це іноді стає однією з основних причин допущених порушень при використанні коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів).

Розподіл об'єктів, фінансування яких передбачено за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, між розпорядниками коштів нижчого рівня, часто здійснюється без врахування галузевої належності та віднесення їх до відповідної сфери управління, тобто безсистемно. В результаті цього створюється ситуація безконтрольності та відсутності чітко визначеної юридичної особи, відповідальної за виконання конкретної бюджетної програми. Наприклад, на різні види робіт за одним об'єктом затверджуються різні бюджетні установи, що є розпорядниками та замовниками виконання певних видів робіт. Така хаотичність ускладнює проведення ефективної інвестиційної політики всього комп-

лексу робіт щодо проектування, фінансування, будівництва нових і реконструкції діючих об'єктів.

Встановлені випадки, коли кошти субвенцій на виконання інвестиційних проектів надходили до особового рахунку головного розпорядника через вісім балансових рахунків. Однак органи Державної казначейської служби не реагували на факти тривалих затримок коштів субвенцій на рахунках розпорядників коштів різних рівнів та не інформували місцеві органи влади щодо термінового вжиття невідкладних заходів по зменшенню залишків коштів на рахунках, що свідчить про недосконалість схеми проходження коштів субвенцій в органах Державної казначейської служби, а затримка їх надходження до безпосередніх одержувачів у кінцевому результаті негативно впливала на стан виконання будівельно-монтажних робіт.

Аналіз руху коштів субвенцій в органах Державної казначейської служби засвідчував порушення термінів перерахування коштів субвенцій, згідно з якими одержані відповідними місцевими бюджетами суми субвенцій перераховуються протягом одного операційного дня на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, відкриті в органах Державної казначейської служби. Фактично на рахунку розпорядників коштів кошти перебували протягом 30–60 і більше днів.

Проведеним аналізом встановлено систематичне формування значних сум залишків на рахунках розпорядників коштів і одержувачів, які впродовж тривалого періоду не використовувалися та неодноразово поверталися на рахунок головного розпорядника коштів. Постійні залишки коштів на рахунках розпорядників коштів в органах Державної казначейської служби, низькі темпи освоєння отриманих коштів в умовах обмеженого бюджетного фінансування свідчать про відсутність оперативності процесів управління фінансовими ресурсами, безконтрольність Міністерства фінансів та головних розпорядників коштів і незабезпечення розпорядниками коштів своєчасного та ефективного використання коштів субвенцій.

Встановлено випадки, коли органи Державної казначейської служби здійснювали фінансування видатків без наявності погоджених та затверджених в установленому порядку відповідних документів (титулів на виконання проектно-вишукувальних робіт, титулів перехідної будови, дозволів на будівництво, затвердженої проектно-кошторисної документації тощо), не призупиняли процесу фінансування та не інформували про такий стан справ місцеві органи влади. Це свідчить про безвідповідальність органів Державної казначейської служби та відсутність належного контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних видатків.

Досить часто на інвестиційних об'єктах відсутня передпроектна документація (техніко-економічні обґрунтування і техніко-економічні розрахунки інвестицій, робочі ескізи). Наприклад, титул затверджено тільки на вартість проектних робіт згідно з договором, але за формою, передбаченою для нового будівництва. Титул на виконання проектно-вишукувальних робіт та прогнозна кошторисна вартість будівництва взагалі відсутні. Проте бюджетні кошти виділяються і здійснюється фінансування таких об'єктів.

Деякі об'єкти інвестиційних програм не включені ні до Державної, ні до регіональних програм соціально-економічного розвитку. Як результат – питання щодо їх фінансування залишаються не вирішеними, а отже, немає гарантії, що проекти будуть реалізовані.

Через неналежне фінансування, затягування термінів виконання робіт створюється ситуація, що призводить до зростання кількості об'єктів незавершеного будівництва. Крім того, застосування здебільшого динамічної договірної ціни спричиняє зростання вартості будівництва та необхідність залучення додаткових бюджетних ресурсів у майбутньому. Спрямування коштів на проведення робіт за одними і тими ж об'єктами протягом декількох років у незначних обсягах призводить до розпорошення коштів і невирішення питання загалом.

Хронічною проблемою є використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевими бюджетами на виконання інвестиційних програм (проектів) з численними порушеннями державних будівельних норм. Через неналежне виконання функцій технічного нагляду обсяги використаних будівельних матеріалів, зазначені в актах виконаних робіт, не відповідають даним дефектних актів щодо демонтованих, зданих на склад та фактично отриманих для монтажу матеріалів, а ціни на окремі будматеріали перевищують середньо-регіональні в 2–6 разів. У всіх випадках відсутні обґрунтування щодо визначення динамічної, а не твердої чи періодичної договірної ціни, що в кінцевому результаті призводить до зростання тендерної ціни.

При визначенні вартості виконаних робіт, наприклад, при перекладанні водопровідних мереж та обґрунтованості списання будівельних матеріалів встановлюються факти, що за всіма об'єктами обсяги фактично виконаних робіт, зазначених в актах та локальних кошторисах, не відповідають переліку і обсягу, що містяться в дефектному акті. Це свідчить про те, що контроль за визначенням вартості будівництва на стадії її формування відповідно до проектно-кошторисної документації не здійснюється.

Деякі об'єкти газопостачання, збудовані за рахунок державного та місцевих бюджетів, передавалися на баланс комерційним експлуатувальним організаціям безоплатно, без договору оренди. Водночас неврегульованість питання власності об'єктів, які споруджуються за рахунок коштів державного бюджету, є однією з причин, що перешкоджає ефективному вирішенню проблеми незавершеного будівництва та формуванню сучасної, розвиненої інфраструктури.

Численні порушення учасниками інвестиційного процесу норм законодавства та нормативно-правових актів негативно впливає на ефективність використання бюджетних інвестицій та отриманий результат.

При виділенні коштів субвенцій не завжди враховується ступінь готовності об'єктів, їх співфінансування за рахунок місцевих бюджетів.

Затягування термінів будівництва призводить до зростання вартості будівництва всупереч затвердженій проектно-кошторисній документації та необхідності виділення в майбутньому додаткових фінансових ресурсів з державного бюджету для їх завершення. Тривале невиконання будівельно-монтажних робіт зумовлює руйнівні процеси, внаслідок чого об'єкти незавершеного будівництва знецінюються. В результаті їх продажу за ціною, нижчою від фактичних затрат будівництва, не повертаються державі фінансові ресурси, які вкладені у спорудження відчужених об'єктів, і держава зазнає значних збитків.

Дослідженням встановлено, що в більшості випадків рішення щодо бюджетних інвестицій приймалось без техніко-економічних обґрунтувань, що визначають доцільність цих інвестицій та без врахування рівня будівельної готовності. Часто застосовувалася практика надання коштів держбюджету на безповоротній основі підприємствам-замовникам недержавної форми власності.

Система управління бюджетними інвестиціями як на державному, так і регіональному рівнях в окремих позиціях потребує удосконалення, зокрема оптимізації, чіткого розподілу повноважень між учасниками інвестиційного процесу – центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою забезпечення досягнення конкретного результату, на що виділялись бюджетні кошти. Оскільки органи виконавчої влади в регіонах не завжди володіють повною та вичерпною інформацією про стан освоєння бюджетних інвестицій, хід будівництва об'єктів, на які залучено кошти державного бюджету, та стан незавершеного будівництва.

Аналіз стану справ з визначенням напрямів бюджетного інвестування свідчить, що має місце спрямування бюджетних видатків без врахування пріоритетів.

Фінансування деяких інвестиційних програм (проектів) здійснювалося несвоєчасно та не в повному обсязі, непропорційно, без дотримання принципу справедливості і неупередженості, що зумовлювало ряд негативних наслідків, а саме:

➤ недофінансування ставало основною причиною зростання бюджетної заборгованості перед підрядними організаціями, затягування термінів виконання робіт та застосування здебільшого динамічної договірної ціни, зростання вартості будівництва та необхідності залучення додаткових фінансових ресурсів;

➤ недостатність фінансування, поряд із безсистемним плануванням, призводило до того, що об'єкти незавершеного будівництва, які не будуються впродовж декількох років, так звані «довгобуду», руйнуються під впливом атмосферних явищ та з плином часу, розкрадаються, потребують додаткових коштів для їх консервації та охорони, а також повторних капіталовкладень для коригування кошторисної документації та відновлення раніше виконаних робіт.

За нашими підрахунками, з усіх встановлених Рахунковою палатою фактів неефективного використання коштів, а це, наприклад, у 2011 році – 13,7 млрд грн, у 2012 р. – 8,1 млрд грн, майже половина з них – це видатки, передбачені на інвестиції.

Ще однією важливою проблемою є те, що замовники будівництва протягом останніх десятиліть формально ставляться до застосування принципів прозорості процедур державних закупівель, в тому числі через корупцію.

Корупція впливає на об'єктивність і спотворює її. Завдяки сплаті хабара деякі люди досягають успіху, отримуючи від державних службовців сприятливий режим для їхньої економічної діяльності. Це створює для них нові можливості, недоступні іншим. Корупція може ініціюватися приватними особами або чиновниками: це може бути сприятливе ставлення в обмін на хабар або іншу користь. Корупція порушує конкурентну ситуацію, яка існує на ринку,

і може несправедливо дати конкурентну перевагу деяким особам або підприємствам [419].

Аналіз практичної реалізації бюджетних інвестицій та взагалі здійснення інвестиційної політики в Україні свідчить про значні перекоси в цій сфері. Наприклад, відповідно до норм Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [117] щорічно Державну програму економічного і соціального розвитку України має затверджувати Верховна Рада України, проте іноді це здійснював Кабінет Міністрів України в порушення норм ст. 15 цього закону. В Україні суворість законодавства компенсується загальнознаною необов'язковістю його дотримання, насамперед – з боку самої державної влади [28].

Чим менш чітким і прозорим є чинне законодавство країни, тим більше можливостей у чиновників на власний розсуд їх тлумачити та застосовувати. Крім того, чим нижчий рівень заробітної плати державних службовців, тим більший потенціал для корупції. Таким чином, чіткість, розсудливість і розумний рівень заробітної плати є ключовими факторами, що певним чином стримують корупцію в країні [419].

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що діючий механізм державного фінансування інвестиційної діяльності є вкрай незадовільним. Він не відповідає сучасним вимогам, оскільки не сприяє якісному відбору пріоритетних інвестиційних проектів, не зосереджує обмежені бюджетні ресурси, що скеровуються на інвестиційні програми (проекти) на пріоритетних цілях задля проведення модернізації секторів економіки та досягнення стратегічної мети суспільного розвитку.

Процеси, що відбуваються у світовій економіці, свідчать про значну роль інвестиційної діяльності у забезпеченні прискорення темпів науково-технічного прогресу, впливу на динаміку розвитку суспільства, виходу із складної економічної ситуації, стабільності економіки і наданні економічному розвитку нового імпульсу для подальшого зростання.

В Україні з часу набуття незалежності питання інвестицій, ефективного державного регулювання інвестиційної діяльності та загалом залучення у вітчизняну економіку інвестицій з різних джерел завжди було вкрай необхідним і актуальним. На сьогодні це питання набуває ще більшої значущості. Адже обсяги щорічного притоку інвестицій не відповідають потребам і не забезпечують не тільки передумови економічного зростання, а навіть повноцінне відтворення.

Постає необхідність створення такого механізму управління інвестиційною діяльністю, який би сприяв вирішенню економічних, соціальних, екологічних та інших проблем. Щоб кожен інвестор був зацікавлений в інвестуванні та разом з отриманням прибутків задовольняв загальнодержавні, суспільні інтереси, наприклад, в екологічному аспекті: очищення водойм, річок від стічних вод, утилізація твердих побутових відходів тощо. Інвестиційна діяльність має бути не сама по собі, а спрямована до певної перспективи.

Іноді інвестиційну діяльність ототожнюють з інвестиційним процесом. На нашу думку, інвестиційна діяльність – поняття значно ширше і охоплює інвестиційний процес. Слід зазначити, що цей термін чіткого, несуперечливого визначення в економічній літературі не має.

На нашу думку, різниця між інвестиційною діяльністю і інвестиційним процесом полягає в тому, що інвестиційний процес є трансформацією або діями, спрямованими на перетворення заощаджень у інвестиції і їх залучення в економічне життя країни, тобто залучення майбутніх інвестицій в реальне інвестування, а інвестиційна діяльність – це їх конкретна реалізація.

Наші дослідження доводять, що поряд з неефективною системою управління як бюджетними видатками, так і взагалі державного регулювання інвестиційною діяльністю, основними факторами, що гальмують розвиток інвестиційного процесу в Україні є обмежені можливості внутрішніх джерел фінансових ресурсів держави для виконання державних, регіо-

нальних програм економічних перетворень. Недостатність джерел для інвестиційних вкладень вимагає підвищення ефективності використання наявних бюджетних коштів при реалізації комплексних програм економічного і соціального розвитку України.

Низка невирішених питань соціально-економічного розвитку країни потребує залучення ще більших фінансових ресурсів. Недостатність фінансування з державного бюджету призводить до того, що об'єкти незавершеного будівництва (так звані «довгобуду») руйнуються, розкрадаються і держава замість того, щоб отримати дивіденди, ефект від об'єкта чи заходу, несе значні втрати. Недофінансування є основною причиною зростання обсягів незавершеного будівництва і бюджетної заборгованості перед підрядними організаціями, несвоєчасного введення планових об'єктів в експлуатацію.

Непоследовне виконання програм фінансування з державного бюджету України спричиняє моральне та фізичне старіння будівель і обладнання, а також додаткові витрати з його консервації та зберігання, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Аудитом ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених у 2011–2013 роках і I півріччі 2014 року Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на будівництво Дністровської ГАЕС, виявлено, що початково визначений проектом десятирічний термін будівництва перевищено утричі, станом на 1 вересня 2014 року у промислову експлуатацію введено лише один гідроагрегат з трьох, передбачених проектом першої черги будівництва зазначеної ГАЕС [5].

Постійне і систематичне невиконання завдань щодо залучення коштів з інших джерел призвело до необхідності компенсування цих витрат за рахунок бюджетних коштів. Протягом 2011–2013 років та I півріччя 2014 року видатки держбюджету і коштів кредиту під державні гарантії на будівництво першої черги Дністровської ГАЕС зросли

з 115 млн грн, визначених початковим планом асигнувань, до майже 2,2 млрд грн, тобто у 19 разів. Незважаючи на таке зростання бюджетних видатків, Міненерговугілля не забезпечило повноти і своєчасності виконання визначених завдань і досягнення за рахунок виділених бюджетних коштів очікуваних економічних і соціальних результатів. Терміни завершення будівництва постійно переносяться, що призводить до затримки введення об'єкта в експлуатацію, здорожчання загальної вартості будівництва і додаткового навантаження на Державний бюджет України [5].

На нашу думку, кожна бюджетна гривня має використовуватися за призначенням. Адже, ефективне використання бюджетних коштів в інвестиційній сфері – це насамперед спрямування їх за цільовим призначенням, а саме: на відновлення робіт з незавершеного будівництва передусім пріоритетних об'єктів, стовідсоткове освоєння наданих асигнувань, своєчасне введення в дію пускових об'єктів з найменшими затратами і досягнення стратегічної мети проекту.

Проведене нами дослідження вказує на те, що серед основних проблем фінансування інвестиційних проектів та програм є відсутність чіткого контролю на етапах розподілу та освоєння коштів, що створює передумови для розпорошення державних коштів і виникнення ще більшої кількості об'єктів незавершеного будівництва. Розпорошення фінансових ресурсів між об'єктами будівництва, відсутність координації дій при їх плануванні призводить до того, що втрачається можливість своєчасного завершення і введення в експлуатацію об'єктів, побудованих як державою, так і місцевими органами влади за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, лежить в площині прийняття якісних управлінських рішень щодо мобілізації всіх фінансових ресурсів на об'єктах з високим ступенем будівельної готовності, що забезпечило б прискорення введення в дію пускових об'єктів.

У сучасних складних умовах гострої недостатності фінансових ресурсів на перше місце має виходити система ефективного планування видатків бюджету та їх розподіл за відповідними програмами. Планування має здійснюватися залежно від наявних та очікуваних прогностичних обсягів фінансових ресурсів з визначенням реальних й найнеобхідніших для потреб держави інвестиційних програм (проектів) у сфері соціально-культурного та виробничого призначення. Для досягнення максимального ефекту при фінансуванні з державного бюджету важливо дотримуватися принципу мобілізації бюджетних коштів на першочергових заходах.

Висока розгалуженість інвестиційних програм (проектів), їх фінансування в розрізі галузевих міністерств та інших відомств призвело до того, що в Україні відсутній єдиний відповідальний орган управління інвестиційними програмами та проектами. Цей орган мав би володіти офіційною інформацією про стан виконання інвестиційних програм (проектів) у розрізі усіх об'єктів, які споруджуються із залученням коштів бюджетів усіх рівнів. Володіння інформацією про ступінь будівельної готовності об'єкта, надало б можливість більш якісно планувати видатки з державного та місцевих бюджетів на інвестиційні проекти та програми.

Мета інвестицій у загальнодержавні програми та проекти – досягнення економічної ефективності, гармонії з природою та забезпечення соціальної справедливості. Саме ці чинники мають бути ключовими в питанні відкриття фінансування різносторонніх інвестиційних програм і проектів.

У сучасному цивілізованому світі відомо, що врахування інтересів суспільства, задоволення його основних вимог є підставою для урядів країн розпочинати вкладення значних обсягів бюджетних коштів у інвестиційні програми та проекти. Ці вимоги та суспільно-економічна оцінка, вигода від реалізації інвестиційного проекту надають, з одного боку, можливість сформулювати суспільну думку в необхідності та актуальності таких інвестицій, а з іншого – вкладення бюджетних коштів у

проект має приносити користь, ефект як в найближчі роки, так і у майбутньому, що забезпечує суспільний розвиток і дає імпульс для розвитку усієї економіки країни.

Інвестування значних бюджетних коштів у проект в економічному плані потребує ефективного та раціонального використання цих ресурсів і, відповідно, забезпечення високого рівня рентабельності. Але в цьому випадку під рівнем рентабельності розуміють не стільки досягнення значних фінансових показників (прибутку), хоча і це важливо, як користі для суспільства. Під користю або вигодою слід розуміти економічний, соціальний та екологічний ефект. Тобто значне збільшення кількості та якості товарів і послуг, зниження їх ціни, створення комфортних умов, захист та збереження здоров'я людини, забезпечення охорони навколишнього природного середовища тощо.

Щоб встановити вигоду чи прибуток від деяких інвестицій, потрібні довготривалі дослідження протягом десятиліть [410].

При реалізації інвестиційних проектів та програм держава, а також усі члени суспільства зазнають значних втрат у вигляді зменшення обсягів наявних природних ресурсів, екологічного забруднення, тимчасового руйнування або знищення шляхів сполучень та інших інфраструктурних об'єктів (дод. 5). Натомість інвестиції, в тому числі за рахунок бюджетних видатків, впливають на залучення нових технологій, які дають можливість раціонально використовувати природні ресурси, впроваджувати екологічно безпечне виробництво, забезпечувати економічне зростання, покращувати соціальні стандарти життя та підвищувати рівень добробуту громадян.

Приймаючи рішення про інвестування з державного бюджету програм (проектів), уряди країн повинні зважати як на негативні сторони, так і на ті перспективи, які відкриваються перед суспільством після реалізації зазначеної програми чи проекту. Важливо перед прийняттям рішення щодо відбору

проекту з'ясувати, на кого саме розрахований і як вплине проект на навколишнє середовище, економіку, соціальну сферу. Який ефект з точки зору суспільства слід очікувати, хто скористається цими вигодами, яким чином ці вигоди стануть доступними для усіх членів суспільства? Чи є економічно вигідним цей проект? Це невеликий перелік тих питань, які мають супроводжувати інвестиційний проект (програму), що буде фінансуватися за кошти державного чи місцевого бюджетів. Якщо інвестиційний проект економічно не вигідний, він не має права на реалізацію.

Ефект є тим чинником, що спонукає до впровадження інвестиційного проекту. За своїм походженням ефект може бути прямим і опосередкованим. Наприклад, впровадження нових технологій на виробництві прямо пропорційно впливає на зростання продуктивності праці. Водночас опосередковано зумовлює через застосування, наприклад, сучасних фільтрів очищення повітря покращання довкілля, а це забезпечує охорону здоров'я людей і відповідним чином діє знову ж таки на підвищення рівня продуктивності праці. Сучасний інвестиційний проект у своїй суті несе ефект змін, наприклад, в економічних орієнтирах, соціальній поведінці та зміні уподобань, зокрема попиту на певний вид товару, послуги тощо.

Інвестиційний проект має ефект позитиву і негативу. Наприклад, вичерпання проектом (програмою) обмежених природних, матеріальних ресурсів, зменшення кількості та якості товарів, підвищення ціни є негативним наслідком. Разом з тим, прогресивні соціальні зміни та економічні зрушення в суспільно-економічному житті країни є позитивним явищем розвитку суспільства.

Суспільні блага від інвестиційних проектів проявляються у нових виробництвах, інноваційних видах товару, послугах, сучасних розв'язках, автомагістралях тощо. Інвестиції сприяють зайнятості населення та зростанню їх доходів.

Як свідчать результати дослідження, інвестиційні проекти належним чином не оцінюються як при відборі проектів, так

і по їх завершенню. Водночас ми вважаємо, що інвестиційні проекти і програми мають оцінюватися не тільки з точки зору ефективності використання бюджетних коштів, а також за отриманими результатами та наявністю інноваційної складової. Тобто інвестиційні проекти мають містити алгоритм розвитку в усіх сферах діяльності та шляхи і механізми вирішення існуючих проблем, зростання інноваційного потенціалу, сприяння створенню та впровадженню інновацій, розвитку економіки, соціальної сфери, покращання екологічних умов тощо.

Для підвищення віддачі від коштів, які виділяються із державного бюджету на підтримку інноваційної сфери, доцільно керуватися ще й такими принципами, як принцип швидкої віддачі.

Усвідомлюючи необхідність подальшого поглиблення інвестиційної діяльності, державним установам, що регулюють інвестиційну діяльність, та усім учасникам інвестиційного процесу необхідно дотримуватися затверджених процедур, критеріїв оцінок для відбору найбільш економічно ефективних та пріоритетних інвестпроектів, забезпечувати повноту їх фінансування, цільового та ефективного використання коштів з метою отримання економічної вигоди, ефекту та досягнення значних зрушень в соціально-економічній сфері.

Інвестиції – це основа, що забезпечує відтворювальні процеси і є фундаментом конкурентоспроможності виробництва. Чим активніші інвестиційні процеси, тим ефективніші соціально-економічні перетворення. В системі суспільного відтворення, що означає виробництво, розподіл, обмін та споживання, інвестиції відіграють головну роль суспільного розвитку, оскільки є основою матеріального та духовного виробництва. Звідси, бюджетні видатки як інвестиційний ресурс економіки, що спрямовуються на інвестиційні проекти, мають не розпорошуватись, а навпаки, мобілізуватися на

пріоритетних об'єктах, ефективно використовуватися та приносити суспільну користь.

Оцінювання інвестиційних програм (проектів) має здійснюватися за принципом співвідношення обсягу інвестиційних затрат до отримання максимуму позитивного ефекту (економічного, соціального, екологічного).

Спрямування бюджетних видатків на фінансування саме пріоритетних об'єктів і заходів є стимулом для покращання соціальної інфраструктури та прискорення структурних перетворень в економіці. Інвестиційні проекти та програми є ефективним інструментом державного управління, спрямованим на підвищення конкурентоспроможності економіки як основи економічного розвитку країни загалом.

Бюджетні видатки, що виділяються з державного бюджету на інвестиційні програми та проекти, не допустимо використовувати органами влади усіх рівнів на власний розсуд. Адже в такій ситуації інвестиційна складова бюджетних коштів втрачає будь-який сенс. Інвестпроекти мають забезпечувати стимулювання ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації у виробництві товарів та наданні послуг.

Аналіз загальних бюджетних інвестицій свідчить, що держава спрямовує бюджетні видатки на ті заходи і цілі, які є найбільш вразливі для економіки та досить актуальні на нинішньому етапі соціально-економічного розвитку країни. Оскільки, наприклад, спрямування коштів на запобігання виникненню аварійних ситуацій по суті сприяє здійсненню технічного та технологічного переозброєння підприємств житлово-комунального господарства (ЖКГ), оновлення основних фондів. Крім того, значні обсяги бюджетних інвестицій витрачають на модернізацію секторів економіки, що забезпечують позитивну динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Аналізуючи напрями бюджетних інвестицій, приходимо до висновку, що їх частка йде на розвиток соціальної інфраструктури регіонів, забезпечення функціонування реального та бюджетного секторів, соціальний захист населення та вирішення інших питань соціально-економічного розвитку країни (рис. 2.5).

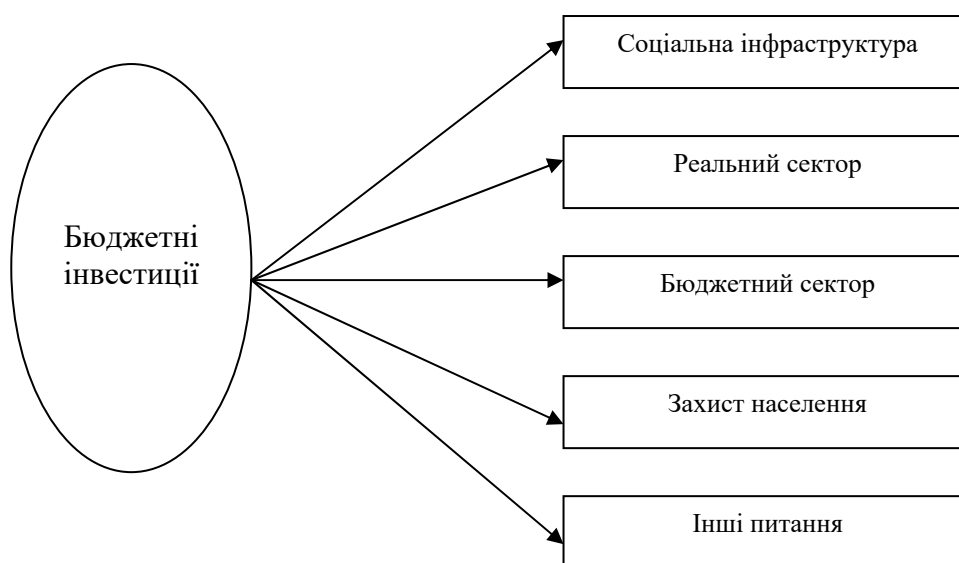


Рис. 2.5. Спрямування бюджетних інвестицій

Джерело: розроблено автором.

Так, бюджетні асигнування спрямовуються не тільки на виконання інвестиційних програм (проектів), капітальні видатки, а також на утримання бюджетної сфери та окремих секторів економіки. Розподіл коштів за видами видатків впливає на його структуру. Структура видатків змінюється залежно від пріоритетів держави та напрямів бюджетних інвестицій.

Дослідження доводить, що через недостатньо привабливий інвестиційний клімат держава змушена розширювати перелік інвестиційних програм (проектів) та обсяги інвестицій за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. В свою чергу, концентрація бюджетних інвестицій державою

свідчить про її роль в економіці, регулюванні економічного життя країни, забезпеченні інвестиційними ресурсами ключових секторів економіки та соціальної сфери. Взагалі бюджетні інвестиції, на нашу думку, мають не стільки зростати, як перетворюватися у дієвий інструмент забезпечення формування основ конкурентоспроможної економіки.

Бюджетні інвестиції, поряд з іншими інвестиційними ресурсами, забезпечують стабільність економіки, відтворюють основні фонди держави, сприяють зростанню кількості і якості суспільно необхідних товарів та послуг (рис. 2.6).

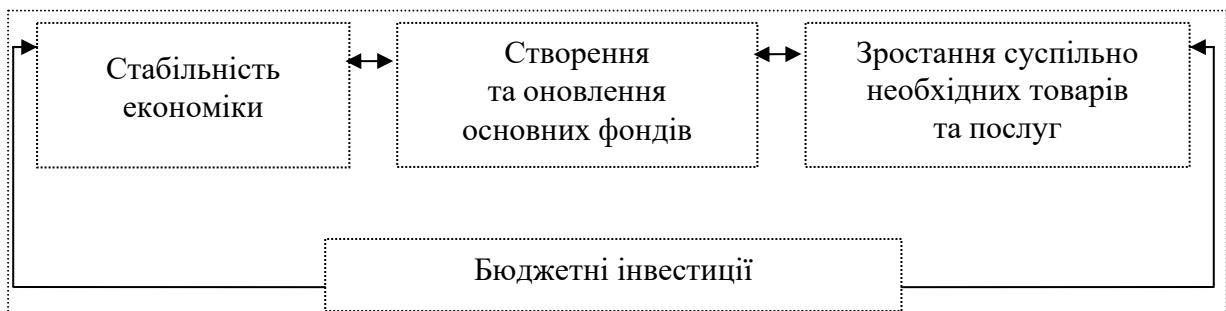


Рис. 2.6. Вплив бюджетних інвестицій на економіку

Джерело: розроблено автором.

Бюджетні інвестиції є складовою сукупних державних інвестицій. Вони беруть активну участь у формуванні конкурентного середовища на ринку інвестицій. Їх соціально-економічне значення полягає в розширеному відтворенні та зростанні рівня добробуту населення. Оскільки бюджетні інвестиції, наприклад, у капітальні видатки, зокрема інфраструктурні об'єкти: дороги, мости, тунелі, заклади освіти, охорони здоров'я тощо впливають не тільки на зростання продуктивності праці, а й на збільшення ВВП та формування сприятливих умов щодо проживання населення на різних територіях.

З точки зору національних інтересів, на думку американського вченого Стіва Редб'орна, певним видам федеральних інвестиційних видатків може бути надано найбільше

сприяння та увага, якщо ці інвестиції сприяють зростанню інфраструктури нації, зокрема активів, систем, мереж, визначених Департаментом національної безпеки як такі, що є основою національної економіки, безпеки та забезпечення здоров'я громадян. Їх захист і стійкість мають таке значення, що вони заслуговують на більш високий пріоритет у федеральному бюджеті, ніж інші інвестиції. Тому є сенс висвітлювати і окремо відстежувати такі інвестиції, як потенційні бюджетні пріоритети [410].

Для забезпечення ефективності використання бюджетних інвестицій велике значення має саме структура видатків, її оптимальні параметри забезпечують раціональність використання обмежених бюджетних ресурсів та підвищують результативність інвестицій. Раціональне використання бюджетних видатків дає змогу концентрувати фінансові ресурси на найбільш пріоритетних, стратегічно важливих напрямках розвитку, уникати розпорошення коштів і досягати кращих соціально-економічних показників.

Аналізуючи стан управління бюджетними інвестиціями, приходимо до висновку, що часто низька їх результативність викликана не стільки малим обсягом фінансування, як низькою ефективністю управління та використання бюджетних коштів.

Проблеми ефективності використання бюджетних видатків стосуються не лише окремих об'єктів чи програм, проектів, а навпаки, галузей, особливо це небезпечно в умовах дефіциту бюджетних ресурсів. В такій ситуації необхідне залучення інвестицій з різних джерел та їх ефективне використання відповідно до чіткої програми дій, спрямованої на оздоровлення економіки авіабудівних підприємств та пріоритетів розвитку.

Нинішній стан соціально-економічного розвитку, особливо морального та фізичного зносу основних фондів, зумовлює необхідність формування не лише чіткої стратегії інвестиційної політики держави на стратегічних напрямках розвитку економіки, а також раціонального і ефективного використання бюджетних інвестицій.

Дослідження доводить, що існуюча система управління бюджетними інвестиціями є недосконалою. Адже виділення бюджетних коштів, які не є пріоритетними і не мають інвестиційної складової, підвищує фінансові ризики і не забезпечує сталу динаміку соціально-економічного розвитку.

Форми та методи управління інвестиційною діяльністю, особливо механізм реалізації бюджетних інвестицій, потребують докорінного перегляду.

На сьогодні управління бюджетними інвестиціями засноване на застарілих підходах, що характеризуються ігноруванням учасниками інвестиційного процесу норм чинного законодавства, процедур відбору інвестиційних проектів, невизначеністю основних пріоритетів тощо. Однак цей стан, на нашу думку, є першим етапом на шляху формування підвалин для становлення ефективної системи управління бюджетними інвестиціями (дод. 6).

Застарілі підходи в управлінні бюджетними інвестиціями (I етап) (дод. 6) негативно впливають на успішний розвиток економіки, підвищення соціального захисту населення та розширення мережі сучасних послуг, створення високотехнологічного продукту та виходу з ним на нові ринки збуту. Цей стан є загальною тенденцією сучасного розвитку, тобто першим етапом в напрямі формування нових підходів в управлінні бюджетними інвестиціями. Щоб отримати нову якість управління, необхідно перейти з хаотичних, чітко не сформованих механізмів до більш якісних, з новими вимогами та принципами систем, які відповідали б потребам економіки та соціальної сфери. Проте при переході варто об'єктивно оцінити ситуацію та ключові національні особливості, визначити проблеми і недоліки, які гальмують інвестиційний процес, заважають впроваджувати ефективну інвестиційну політику. Щоб перейти з першого етапу до наступного (II етапу), аби забезпечити нову якість управління бюджетними інвестиціями, необхідно докорінно змінити старі форми і методи управління, застосувати більш

дієвий інструментарій та наповнити його новим якісним змістом. Проте будь-які механізми не будуть ефективні і не дадуть суттєвої віддачі, якщо не буде докорінно змінено ставлення учасників бюджетного процесу (УБП) до бюджетних коштів, що спрямовуються на капіталовкладення, інвестиційні програми (проекти).

Держава як інститут влади в сучасному глобалізованому світі має бути ефективною і успішною, якщо ставить за мету зростання добробуту народу, а не займатись постійним «латанням дір», розпорошуючи бюджетні кошти.

На нашу думку, характерною ознакою II етапу становлення ефективної системи управління бюджетними інвестиціями має бути дотримання прозорого відбору інвестиційних проектів, раціональне та ефективне використання бюджетних інвестицій і, найголовніше, зосередження зусиль органів влади усіх рівнів на модернізації економіки країни, аби сприяти створенню конкурентоспроможної економіки, підвищенню рівня і якості життя населення. Досягти цих цілей можна за рахунок зміни підходів до управління бюджетними інвестиціями, обов'язкового дотримання усіма учасниками інвестиційного процесу норм чинного законодавства, застосування об'єктивних, відкритих процедур пріоритетних інвестиційних програм (проектів), концентрація зусиль на пріоритетних цілях та економічному і ефективному використанні бюджетних коштів, що спрямовуються на інвестиційні проекти.

Вагомим чинником впливу на результативність бюджетних інвестицій є відмова від ручного управління процесом інвестиційної діяльності, натомість скерування його у більш цивілізоване, чітко регламентоване та стандартизоване русло.

Необхідно змінювати не тільки систему управління бюджетними інвестиціями, а й методи, за допомогою яких здійснюється це управління, дотримуючись загальновідомого принципу, що нова якість вимагає і нових підходів в управлінні. Першою спробою на цьому шляху, на наш погляд,

є застосування системи державних закупівель «Prozorro». Наскільки вдалою вона буде – покаже час.

Якщо загальна еволюція суспільного розвитку передбачає перехід від простих до складних форм систем управління та розвитку, то в цьому випадку йдеться лише про нормалізацію соціально-економічних відносин, скерування їх в прогнозований, динамічний рух.

Планування інвестицій має здійснюватися прагматично і конструктивно, з урахуванням довгострокових завдань, спрямованих на диверсифікацію вітчизняної економіки, розвиток інфраструктури та приватного сектору як основи для забезпечення стабільності та стійкості розвитку вітчизняної економіки. У зв'язку з зазначеним бюджетні інвестиції повинні бути сконцентровані на проектах зі значним рівнем соціально-економічної віддачі [211].

Важливо забезпечити позитивні структурні зрушення у розбудові конкурентоспроможності моделі державної служби в контексті модернізації суспільного сектору національної економіки за рахунок вдосконалення діючих та запровадження інноваційних управлінських технологій у державній службі [232].

Як наголошує Віто Танзі, економічні агенти, які хочуть обійти жорсткі вимоги, знають, з ким контактувати, щоб отримати бажане рішення; вони знають розмір хабара, який має бути сплачений; і вони впевнені, що підкуплений державний службовець має владу і стимул виконати домовленості. Чиновник не відмовляється від обіцянки та не ставить перешкод для діяльності тих, хто заплатив хабар. Таким чином, послуги, які можна придбати за допомогою хабара, доступні кожному і за аналогічними та відомими цінами. У цьому випадку за майже прозорого підкупу корупція може бути менш шкідливою для економічної ефективності та зростання, оскільки у порівнянні з випадками, коли корупція є випадковою та в основному неконтрольованою, як в деяких країнах колишнього Радянського Союзу. Цю корупцію деякі

економісти розглядають як різновид (майже) нейтрального податку, який збільшує вартість господарської діяльності [419].

Головною причиною занепаду інвестиційного процесу в нашій державі є реалізація певної теоретичної концепції, причому не марксистської, а протилежної в одній, але найбільш важливій сфері – державному управлінні економікою [28]. Ми можемо лише погодитись, що державне управління має не гальмувати, створюючи бюрократичні перепони, а поступово еволюціонувати, трансформуючись в нову якість управління бюджетними інвестиціями.

Корупція схожа на рак: вона починається в одній конкретній сфері, можливо, в тому самому місці, де і є жорсткі вимоги, і поширюється на інші. З часом більшість заходів та рішень постраждають. Коли це трапляється, корупція стає схожою на спотворення і довільний податок стягується з нерівномірними та випадковими ставками. Це перестає бути «мастилом для механізму» і спотворює економічні рішення таким чином, що це може бути дуже шкідливим для економіки. Коли правила створюють можливість збільшення доходів для деяких чиновників, то буде створено більше правил чи більше органів, посадові особи стануть корумпованими, щоб отримати частину прибутку. Наприклад, в країнах Південної Азії з високою і зростаючою корупцією кількість заявників на добре оплачувану роботу за кордоном в останні роки зменшилася, тоді як кількість претендентів на менш престижні та менш високооплачувані роботи в податкових адміністраціях різко зросла [419].

На нашу думку, управління бюджетними інвестиціями має здійснюватися за чотирма основними принципами: доцільності вкладення, обґрунтованості фінансово-економічних показників, прозорості відбору інвестиційних програм (проектів) та ефективності використання бюджетних інвестицій (рис. 2.7).



Рис. 2.7. Принципи управління бюджетними інвестиціями

Джерело: розроблено автором.

Необхідно розробити стратегію бюджетних інвестицій, яка має формуватися на основі трьох груп пріоритетів. До першої групи входять першочергові, невідкладні завдання. До другої – актуальні проекти, програми і до третьої – перспективні вкладення на найближчі роки. Таке групування дасть можливість раціональніше використовувати бюджетні видатки, розподіляти їх у міру важливості того чи іншого проекту, програми та впевнено реалізовувати загальнодержавні стратегічні цілі. Адже хаотичний, тим паче непрозорий розподіл бюджетних видатків на інвестиції призводить лише до розпорошення бюджетних коштів та зриву стратегічних планів на шляху до розбудови заможного цивілізованого суспільства та конкурентоспроможної економіки.

Головною метою стратегії інвестиційної діяльності держави має бути соціальна, економічна і бюджетна ефективність. Щоб досягти цього, варто розраховувати на ресурсний та інституційний потенціал держави. Саме від нього залежить майбутній економічний ефект, якість і результативність інвестиційної політики.

Обов'язок держави – інвестувати самій та формувати сприятливі умови для залучення інвестицій з різних джерел. Інвестиції мають спрямовуватись у розвиток тих виробництв, які спонукатимуть розвиток інших, супутніх галузей і забезпечать зайнятість працездатного населення. Наприклад,

будівництво фабрики чи заводу в праценадлишковому регіоні і створення нових робочих місць та імпортозаміщуючих виробництв дає можливість освоювати нові технології, ефективніше використовувати людський потенціал країни та забезпечувати зростання доходів громадян. Такий підхід, на нашу думку, є одним з пріоритетних напрямів перспективного бюджетного інвестування. До того ж, спрямування бюджетних інвестицій у реальний сектор та соціальну сферу запобігає виникненню суспільної напруги.

Забезпечити за рахунок бюджетних інвестицій модернізацію основних фондів можливо за умови їх відповідного внеску в оновлення, в іншому випадку відтворення основних фондів не відбудеться, натомість з роками зменшуватиметься їх вартість.

Для забезпечення суспільства належними якісними та доступними благами необхідно, щоб бюджетні інвестиції були більш конкретні та цілеспрямовані і відповідали тим очікуванням, які держава хоче отримати, вкладаючи у відповідні сектори економіки значні обсяги бюджетних видатків.

Раціональне та ефективне використання бюджетних інвестицій спроможне перетворити їх у дієвий та впливовий інструмент стимулювання не тільки економічного зростання, а й економічного піднесення. Створення сприятливого інвестиційного клімату для вирішення проблем як економічного, так і соціального характеру в кінцевому результаті веде до зростання суспільного добробуту.

У нинішніх умовах соціально-економічного розвитку держава має формувати умови, за яких ефективність та результативність бюджетних інвестицій має бути найвищою, аби забезпечити позитивну динаміку розвитку соціально-економічних процесів відповідно до визначених державою пріоритетів. В іншому випадку забезпечити економічне зростання та задовольнити зростаючі суспільні потреби буде вкрай важко.

Бюджетні інвестиції мають бути спрямовані на структурну перебудову української економіки, аби позбутися деформованої галузевої структури та її високої ресурсо- та енергоємності, що фактично стримує високоякісне та високотехнологічне виробництво. На нашу думку, бюджетні інвестиції в цьому напрямі є початком формування нових виробництв, надання якісних послуг та виведення галузей економіки на нові етапи економічного розвитку.

Пріоритетом бюджетних інвестицій мають бути ті галузі, сектори економіки, які генерують суспільні блага. Так, інвестиції в людський капітал – це ті напрями, що сприяють підвищенню кваліфікації та здібностей людини. Відомо три види: освіта, охорона здоров'я та мобільність. Останнє означає міграцію населення з одного місця на інше, з низькопродуктивних галузей до високопродуктивних. Освіта допомагає визначати шляхи ефективного використання ресурсів та забезпечувати економіку висококваліфікованими спеціалістами та виробниками. Охорона здоров'я забезпечує високу працездатність населення. Таким чином, інвестиції в людський капітал мають на меті зростання продуктивності праці та економіки.

Використовуючи бюджетні видатки як інвестиційний ресурс економіки, уряд має передусім зосереджувати їх на тих інноваційних моделях та проектах, що визначають «точки зростання» економіки як на сьогодні, так і в найближчі 10–20 років. Бюджетні видатки на інвестиції мають забезпечувати розвиток економіки, а не утримувати їх окремі сектори і галузі, оскільки це не дає можливості розвиватись та удосконалюватись реальному сектору економіки, тим паче на інвестиційно-інноваційній моделі. В свою чергу, інноваційна діяльність має бути зосереджена на розробці інтелектуального продукту, нових видів техніки, технологій, енергозберігаючих виробництв, що суттєво покращить структуру і якість виробництва та соціальної сфери і стане потужним економічним явищем, що докорінно змінить не тільки наше життя, а й уявлення про

нього. Для цього необхідно змінити ставлення до бюджетних інвестицій як інвестиційного ресурсу економіки, а також ролі і значення прогресивних секторів економіки у забезпеченні економічного зростання. Науковий потенціал держави першочергово необхідно використовувати для проведення реальних реформ, а не їх намірів та декларацій, забезпечувати тісну кооперацію науки і виробництва, що сприятиме не тільки створенню, а й швидкому освоєнню інноваційного продукту з високою часткою доданої вартості.

Аби позбутися в майбутньому залежності України від високорозвинених у технологічному плані держав, необхідно вже зараз значну частку бюджетних видатків, що спрямовуються з державного бюджету на інвестиції, вкладати у ті сфери знань, що забезпечать у перспективі технічний, технологічний або будь-який інший інноваційний прорив, закладуть основу створення нових зразків продукції, інноваційних технологій, що сприятиме суспільному поділу праці, появи нових видів послуг та галузей економіки.

Інновація – це кінцевий результат нововведень, спрямований на досягнення відповідного ефекту та створення нових або вдосконалених конкурентоспроможних товарів (послуг, технологій і т.д.), що задовольняють потреби споживачів [146].

Саме завдяки запровадженню інноваційної моделі розвитку забезпечуються стійкі темпи економічного зростання, що впливає на поліпшення соціально-економічного становища країни та швидкий розвиток світогосподарських зв'язків та кооперації.

Акцент на інноваційній діяльності економічного розвитку країни актуальний ще й тому, що цей процес забезпечує прискорення темпів науково-технічного прогресу, а це відповідним чином відображається на суспільному розвитку, кардинально змінює умови життя і праці людей, задовольняє потреби на системне існування та поступовий, динамічний розвиток.

Інноваційний розвиток впливає на динаміку науково-технічного прогресу (НТП), а він забезпечує матеріальні та духовні потреби суспільства (рис. 2.8). Крім того, науково-технічний прогрес впливає на темпи соціально-економічного розвитку, підвищує екологізацію виробництва, акцентуючи увагу на більш ефективному і раціональному використанні природних ресурсів, стабілізує політичну систему і, відповідно, зміцнює саме суспільство як систему. Науково-технічний прогрес забезпечує формування напрямів суспільного розвитку, визначення цілей на майбутнє та здійснення шляхів або тактичних кроків щодо досягнення мети розвитку суспільства.

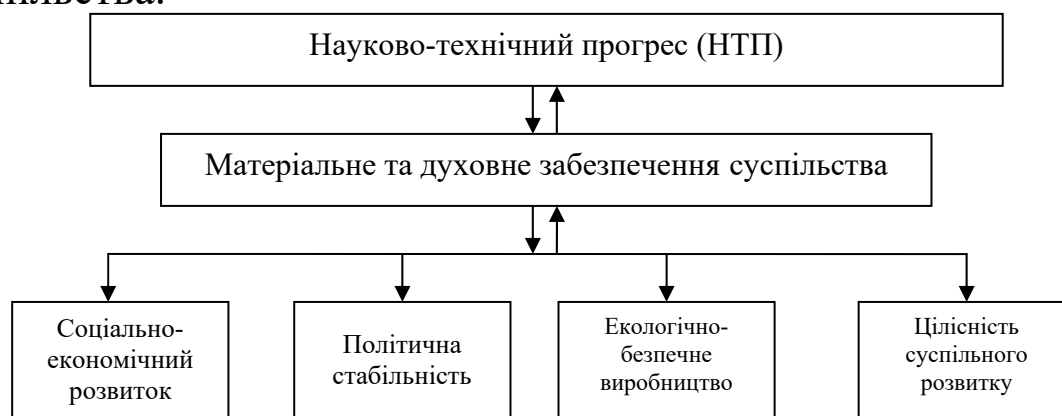


Рис. 2.8. Схема впливу науково-технічного прогресу (НТП) на суспільний розвиток

Джерело: розроблено автором.

Світовий досвід показує, що економіка багатьох розвинутих країн, які в свій час здійснили потужний ривок у світові лідери, стало можливим завдяки науковим досягненням та їх практичній реалізації.

Активізація інноваційної діяльності, особливо на початкових етапах розвитку, потребує сприяння з боку держави передусім з використанням інструментарію бюджетно-податкового регулювання та залучення бюджетних видатків.

З досвіду розвинених країн відомо, що у стратегії інвестиційної діяльності важливу роль відіграє науково обґрунтоване визначення пріоритетних напрямів інвестування. Ці напрями мають відповідати державним інтересам, програмним цілям національного відродження. Пріоритетні напрями науково-технічного прогресу слід максимально націлювати на інвестиційну й інноваційну діяльність та наявні природні ресурси.

Інноваційний шлях розвитку сприяє підвищенню ролі науково-технічних досягнень у зростанні ефективності виробництва, життєвого рівня та соціокультурних умов життя населення. Україна, володіючи значним науково-технічним потенціалом, спроможна стати джерелом інноваційно-технологічного прориву. Тому бюджетне фінансування галузі освіти є вагомим рушійною силою. Адже високоосвічені фахівці здатні здійснити технічну та технологічну революцію. Якісна освіта є стимулюючим фактором розвитку економіки, значущість якого з часом лише посилюється. Зарубіжний досвід є прямим свідченням того, що завдяки інвестуванню в галузь освіти якість людського капіталу зростає. Необхідність збільшення обсягів бюджетних видатків у освіту спричинена завданнями підвищення вимог до ефективності та конкурентоспроможності економіки, структурними зрушеннями у сфері зайнятості населення, що визначають постійну потребу у підвищенні кваліфікації, професійних навиках та підготовці кадрів, зростанні їх фахової компетентності та мобільності. Ці фактори зумовлюють необхідність збільшення обсягів фінансування освіти як важливої складової людського капіталу.

Ключову роль у розвитку сучасних і майбутніх високо-технологічних продуктів відіграють ті країни, які здатні забезпечувати високий рівень науки, техніки, освіти, культури, організації управління та трудової дисципліни.

Враховуючи той факт, що значна частка наукових установ перебуває в сфері управління державних органів і структур, держава через відповідні інструменти та механізми ефективного бюджетного регулювання могла б не тільки забезпе-

чувати приріст ВВП за рахунок інноваційного продукту, а також інтегрувати вітчизняну економіку до загальносвітових норм та стандартів.

З огляду на перспективи розвитку національної економіки, держава має не тільки ефективно регулювати інвестиційний процес, а приділяти особливу увагу діяльності, пов'язаній з інвестиціями, при необхідності скеровувати інвестиційний процес в ті сфери економіки та галузі, які забезпечать позитивну динаміку розвитку країни.

Національні інтереси та пріоритети є тим орієнтиром, що вказує на напрям розвитку країни, можливі соціально-економічні здобутки, які надають шанс суттєво підвищити рівень та якість життя населення.

Інвестиційні програми (проекти) мають бути тісно пов'язані з інноваційним розвитком вітчизняної економіки, забезпечувати створення, приріст або оновлення основних фондів, досягнення соціального або екологічного ефекту, зростання прибутку (доходу) тощо.

Досягти цієї мети можливо за рахунок виконання ряду заходів, зокрема:

- врегулювати на законодавчому рівні поняття «бюджетні інвестиції», що дасть можливість чітко структурувати та ідентифікувати бюджетні видатки;

- дотримуватися прозорого конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);

- ухилятися від бюджетних порушень і дотримання усіма учасниками бюджетного процесу законодавчих та нормативно-правових норм, що регулюють питання інвестиційної діяльності;

- спрямовувати бюджетні інвестиції лише у пріоритетні напрями розвитку економіки;

- у питаннях фінансування надавати перевагу раніше розпочатим об'єктам з високим ступенем будівельної готовності;

- посилити відповідальність розпорядників коштів за ефективністю використання бюджетних інвестицій.

Вкладення обмежених бюджетних коштів має спрямовуватися виключно у найбільш ефективні, соціально значущі напрями, зокрема створення нових робочих місць, забезпечення працівників роботою і заробітною платою, наповнення споживчого ринку товарами і послугами.

Для оновлення виробничих потужностей необхідно залучати інноваційні технології як вітчизняні, так і зарубіжні, формувати сприятливий інвестиційний клімат для залучення інвестиції з усіх можливих джерел. Бюджетні видатки на інвестиції мають не розпорошуватися, а навпаки, концентруватися на стратегічних напрямках, передусім забезпечувати реструктуризацію економіки для підвищення рівня її конкурентоспроможності, що забезпечить у майбутньому економічне зростання, утвердження вітчизняної економіки на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Набуття Україною асоційованого членства в Європейському Союзі висуває нові вимоги до внутрішньої, в тому числі бюджетної, політики зокрема, утвердження проєвропейської моделі економічних та соціальних перетворень, стандартів науково-технічного прогресу, рівня та якості життя, розвитку основ демократії та громадянського суспільства. Цей історичний шанс Україна має використати з користю для себе, адже це сигнал для інвесторів і стимул для держави щодо запровадження системних економічних реформ з метою досягнення значного соціально-економічного зростання.

Розділ III

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

3.1. Фінансове забезпечення регіональних програм соціально-економічного розвитку

На сьогодні актуальним є питання соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки не кожен місцевий бюджет має достатні фінансові можливості для реалізації цих програм. Валовий регіональний продукт (ВРП) є одним із ключових показників, що характеризує економічний потенціал розвитку регіонів, а відтак впливає на їх макроекономічні показники та наповнення місцевого бюджету для формування видатків бюджету. На його динаміку впливають природні, людські, матеріальні ресурси, а також інвестиції, що формують систему матеріально-виробничих потужностей для реалізації потенційних можливостей в окремо взятому регіоні.

Валовий регіональний продукт містить результати річних розрахунків основних макроекономічних показників економічної діяльності регіонів, серед яких випуск товарів та послуг, і валової доданої вартості.

За видами економічної діяльності структура валового регіонального продукту складається з переробної та добувної промисловості, рибальства, сільського господарства, мисливства, лісового господарства, виробництва та розподілення електроенергії, газу та води, будівництва, торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку, діяльності готелів та ресторанів, транспорту та зв'язку, фінансової діяльності, державного управління, освіти, охорони здоров'я та соціальної допомоги, надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльності у сфері культури та спорту.

Аналіз стану факторів, що впливають на формування сприятливого середовища для сталого динамічного розвитку та нарощування валового регіонального продукту, вказує на те, що це продиктовано низкою чинників, серед яких такі основні компоненти, як природні та людські ресурси. Розташування на відповідній території промислових потужностей, з допомогою яких і створюється частка ВРП, а також викликано близькістю із стратегічно важливими ресурсами.

Дослідження показників валового регіонального продукту вказує на те, що його частка виробляється в основному у південно-східному, індустріально-промисловому регіоні України, де зосереджена експортно-орієнтована гірничо-видобувна, металургійна, хімічна промисловість країни. Хоча з роками ситуація дещо змінюється залежно від сприятливих умов економічної кон'юнктури, скажімо, на продукцію металургії, проте основні лідери, як правило, простежуються одні і ті ж. Так, на Донецьку, Дніпропетровську, Харківську, Одеську, Луганську, Запорізьку, Київську область та м. Київ припадає найбільша частка валового регіонального продукту.

Найменша частка валового регіонального продукту виробляється переважно в західних – менш індустріально та промислово розвинених регіонах нашої країни.

Аналіз динаміки в розрізі 2014–2016 рр. засвідчив, що на м. Київ припадає найбільший показник виробленого за цей період ВРП. Наприклад, у 2016 році частка м. Києва у загальній структурі виробленого ВРП становила 23,4% (дод. 7). Далі йдуть Дніпропетровська та Донецька області. Остання зберігає високі показники, незважаючи на окупацію і військові дії на її території.

Загальні показники виробленого ВРП безпосередньо впливають на показники, що припадають на одну особу. Так, у 2016 році в м. Києві на одну особу припадало 191 736 грн (дод. 8). Це найбільший показник серед усіх регіонів України. У Дніпропетровській області на одну особу припадає 75 396 грн. Найменші показники у західних областях: Тернопільській – 29 247, Закарпатській – 25 727, Рівненській – 33 958 грн на

одну особу. Низькі показники у Луганській – 14 251 грн та Донецькій областях – 32 318 грн на одну особу, але це більше пов'язано зі щільністю населення на цих територіях і окупацією цих двох областей.

Таким чином, проведене дослідження дає підстави стверджувати, що найвищий рівень економічного розвитку, де виробляється значна частка валового регіонального продукту, спостерігається в основному у м. Києві та промислового південно-східному регіоні. Західні області не можуть суттєво конкурувати.

Будь-який регіон, який прагне економічного і соціального розвитку і не бажає бути депресивним, зацікавлений в збільшенні валового регіонального продукту, зокрема фінансового ресурсу для реалізації програм розвитку. Валовий регіональний продукт – це показник, який характеризує рівень економічного розвитку тієї чи іншої території, сприяє накопиченню доходів громадян, впливає на зростання видатків бюджету, підвищення купівельної спроможності мешканців території. Тому основними завданнями розвитку територій мають бути підтримка підприємництва, ефективне використання місцевих ресурсів, сприяння конкурентоспроможності, пошук нових можливостей для стимулювання економіки та залучення інвестицій.

Одним із ключових факторів залучення інвестицій є надання податкових пільг. Важливу роль у зацікавленості інвестора відіграє привабливість території через розвинену, сучасну мережу інфраструктурних об'єктів (дороги, мости, транспортне сполучення, наявність телекомунікативних послуг, закладів охорони здоров'я, освіти тощо).

Через систему механізмів та інструментів бюджетної політики учасником створення сучасних об'єктів соціальної інфраструктури є і держава. Розподіляючи через бюджетну систему частку фінансових ресурсів, держава бере участь у фінансуванні програм соціально-економічного розвитку міст, селищ, регіонів.

У сільській місцевості інфраструктурні об'єкти є гарантом престижу життя і праці, фактором позитивного впливу на відродження робочої сили та сільських поселень.

Таким чином, фінансова складова є основою розвитку будь-якого регіону, області, району формування основ сталого розвитку, нарощування економічного потенціалу. Значна частка фінансів зосереджується у бюджетах різних рівнів. Проте слабкий і недостатньо розвинений регіон не має можливості для нарощування фінансового потенціалу місцевого бюджету. Водночас держава через механізм перерозподілу ВВП надає фінансову підтримку, безпосередньо впливає на рівень спроможності місцевого бюджету, доходів населення, структуру виробництва економіки, сприяє розвитку продуктивних сил, впливає та/або регулює соціально-економічні процеси.

Вирішення бюджетних проблем на місцевому рівні є запорукою фінансової спроможності бюджету, що позитивно впливає на економічний стан та соціальну стабільність. Бюджет – ключове знаряддя впливу на фінансову самостійність, соціально-економічний розвиток територій, підвищення добробуту громадян.

Структура видатків бюджету відображає вплив на соціально-економічне життя країни. Сама по собі система соціально-економічного розвитку має на меті перехід з одного якісного стану в інший, від старого до нового, від низького до високого рівня, тим самим підвищуючи стан розвитку селища, міста, області, окремої території. За рахунок соціально-економічного піднесення зростають якість та стандарти життя населення.

У західній літературі термін «соціально-економічний розвиток» визначається як процес соціального та економічного становлення в суспільстві. Соціально-економічний розвиток вимірюється такими показниками, як середня тривалість життя та рівень зайнятості населення. Враховуються також менш відчутні фактори, такі як особиста гідність, свобода об'єднань, особиста безпека і свобода від страху перед фізичною шкодою та ступінь участі в громадянському

суспільстві. Причини соціально-економічного впливу – це, наприклад, нові технології, зміни в законах, перетворення фізичного середовища та екологічні зміни.

Проблемами соціально-економічного розвитку є бідність, безробіття, слабка мережа нерозвинених автомобільних доріг, мостів, відсутність таких об'єктів, як лікарні, школи, дитячі садки та ін. Щоразу, коли відбуваються дискусії щодо соціально-економічного розвитку, наголошують на суспільних проблемах. Що означає соціально-економічний розвиток? Це той розвиток, що сприяє покращанню. Але цей термін визначається по-різному залежно від контексту: соціального, політичного, біологічного, науково-технологічного, мовного, літературного. Соціально-економічний контекст розвитку означає поліпшення життя людей через удосконалення освіти, збільшення доходів, набуття навичок, зайнятість. Це процес економічних і соціальних трансформацій, заснованих на культурно-екологічних факторах. Соціальний розвиток – це процес, що сприяє перетворенню соціальних інститутів, які покращують потенціал суспільства здійснювати свої прагнення. Це передбачає якісні зміни в суспільстві через більш прогресивні настрої та поведінку населення, прийняття більш ефективних процесів, тісний зв'язок із середовищем, спосіб життя та технології. Економічний розвиток – це економічне збагачення країни і регіонів для добробуту всіх мешканців. Економічний розвиток – це процес, за допомогою якого покращується економічний, політичний та соціальний добробут народу, поліпшення різними способами усіх аспектів життя громадян у країні. Основним індикатором, що визначає економічний добробут, є ВВП як специфічна міра, яка враховує такі важливі аспекти, як час дозвілля, якість навколишнього середовища, свобода, соціальна справедливість та гендерна рівність. З іншого боку – дохід на душу населення як показник рівності доходів серед людей. Ці показники повинні бути рівномірно розподілені, особливо серед незахищених верств населення. Ось чому нове поняття «людського

розвитку» зосереджене на загальній якості життя, коли люди мають рівні можливості та свободу, якою вони користуються.

Надмірна централізація фінансів призводить до негативних наслідків, оскільки не забезпечується ефективний розподіл ресурсів між галузями та сферами економіки та їх ефективне використання. Натомість оптимізація структури видатків бюджету сприяє позитивним змінам, оскільки надає змогу більш економно та раціонально використовувати наявні фінансові ресурси.

Співвідношення видатків до ВВП вказує на рівень розподілу та перерозподілу ВВП. Надмірний перерозподіл між галузями, регіонами, верствами населення відриває фінансові ресурси від місця їх створення і не забезпечує ефективне стимулювання до високопродуктивної праці.

Динаміка одержання місцевими бюджетами з державного бюджету трансфертів вказує на сильну централізацію бюджетної системи (дод. 9).

Як видно з дод. 9, частка міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів за десять років становила в середньому 43,3%. Тобто за 2002–2011 рр. цей показник весь час зростав по висхідній. Лише у 2007 році в порівнянні з 2006 роком частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів скоротилася на 2,7 відсоткового пункту. Проте з 2008 року цей показник лише зростав. Якщо у 2002 році частка трансфертів з державного бюджету становила 31,2%, то у 2011 році цей показник зріс на 21,1 відсоткового пункту і становив 52,3%, що забезпечило більше половини всіх доходів місцевих бюджетів.

Частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів останніми роками лише зростала (дод. 10).

Якщо у 2010 році цей показник становив 49,1%, то, наприклад, у 2015 році зазначений показник зріс на 10,0 відсоткових пункти і становив 59,1%. У 2016 році частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів порівняно з 2015 роком зменшилася на 5,7 відсоткового

пункту і становила 53,4%. У 2017 році цей показник зріс всього на 0,9 відсоткового пункту і становив 54,3%.

Дослідженням встановлено, що із зростанням обсягів трансфертів частка субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам весь час зростала по висхідній. Наприклад, у 2010 році субвенції становили 43,1%, або 33 млрд 543,0 млн грн від усіх трансфертів, а в 2011 році цей показник зріс на 9,0 відсоткових пунктів і становив – 52,1%, тобто сягнув 46 млрд 761,4 млн грн від наданих з державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам.

У 2012 році ситуація практично не змінилась, а отже, було надано з державного бюджету місцевим бюджетам 124 млрд 459,6 млн грн трансфертів, що склало 55,3% доходів місцевих бюджетів. Частка субвенцій у загальній структурі бюджетних трансфертів становила 51,3%, або 63 млрд 833,3 млн грн і зросла в порівнянні з 2011 роком на 17 млрд 071,9 мл грн, або на 26,7%.

Тенденція зростання такого виду міжбюджетних трансфертів, як субвенції різко змінилася. Якщо порівнювати обсяги субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, виділені у 2012 році, з 2004 роком, то вони збільшилися у вісім разів.

Аналіз сучасного розвитку бюджетних відносин в Україні характеризується зростанням ролі бюджетних видатків у процесах регулювання соціально-економічного розвитку регіонів та держави.

Кошти місцевих бюджетів переважно спрямовуються на ті заходи, які забезпечують життєдіяльність сіл, міст, регіонів, а це, як правило, програми соціально-побутового обслуговування населення, освіта, охорона здоров'я.

Бюджетні видатки позитивно впливають на темпи розвитку економіки, соціальної сфери, формування комфортних умов проживання громадян. Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам є стимулом для прискорення структурних перетворень в економіці, ефективним методом дер-

жавного управління, спрямованого на підвищення їх конкурентоспроможності як основи економічного розвитку країни.

Сучасний стан надання державою міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам свідчить, що їх частка досить висока і наближається до показників деяких розвинених європейських країн.

Зміни у формуванні місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2015 р. стали насамперед передумовами забезпечення функціонування бюджетної системи України в особливий період, ніж кроком у напрямі бюджетної децентралізації. Слід звернути увагу на той факт, що за підсумками 2015 р. доходи місцевих бюджетів перевищили видатки на 14,3 млрд грн, обсяг «тимчасово невикористаних коштів» місцевих бюджетів є максимальним з 2008 р. [322]. Це є свідченням відсутності справжньої децентралізації влади і органи місцевого самоврядування (ОМС) мають брати на себе не лише права, але і відповідальність, оскільки, в країнах ЄС практикується спільна відповідальність усіх рівнів влади – від загальнонаціонального до регіонального та місцевого [322].

У держбюджеті на 2016 рік затверджено 10 субвенцій на фінансування заходів, пов'язаних із соціально-економічним розвитком окремих територій, підтримкою учасників анти-терористичної операції та територій на Сході України, проведенням виборів на 6,1 млрд грн, на 2017 рік – 13 субвенцій на 15,8 млрд гривень. У державному бюджеті на 2016 і 2017 роки затверджено трансферти в сумі 196,7 та 279,2 млрд грн відповідно. Проте Державне казначейство відкрило асигнувань за міжбюджетними трансфертами та, відповідно, перераховано місцевим бюджетам у 2016 році – 196 млрд грн, у 2017 році – 273 млрд грн або, відповідно, на 0,7 млрд грн (0,4%) та 6,2 млрд грн (2,3%) менше від визначених розписом призначень. Третина трансфертів перераховувалася місцевим бюджетам у листопаді–грудні бюджетного року (у 2016 році – 60 млрд грн, або 31%, а у 2017 році – 74,8 млрд грн, або 27% загального обсягу перерахованих з державного бюджету

коштів). Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту недофінансовані у 2016 році на 253,6 млн грн, у 2017 році – на 1242,3 млн грн, або 0,3 і 1% відповідно. Перерахування субвенцій у менших, ніж заплановано обсягах зумовлено насамперед тим, що згідно з Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету органи Державної казначейської служби України перераховують субвенції відповідно до помісячного розпису асигнувань державного бюджету, але у межах фактичних зобов'язань місцевих бюджетів щодо надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян, яких не було на вказану суму. Найбільш суттєво недофінансовано «інші субвенції»: у 2016 році – 439 млн грн (відновлення територій України, будівництво метрополітену в м. Дніпро), або 16% від загальної суми недоперерахованих коштів, у 2017 році – 3376,1 млн грн (відновлення територій України, будівництво метрополітену в м. Дніпро, на різницю в тарифах, вибори депутатів, функціонування центрів «Прозорий офіс»), або 35,1%.

Через відсутність дієвої системи управління коштами міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні, неналежний контроль з боку головних розпорядників коштів та відповідальних виконавців на місцях не забезпечено перерахування та використання коштів з дотриманням вимог чинного законодавства, ефективне управління та використання коштів.

Загалом у 2017 році видатки місцевих бюджетів (без урахування трансфертів, що передаються до державного бюджету) становили 490,1 млрд грн та збільшились порівняно з 2016 роком на 41,5% та у 2,2 раза відносно 2014 року. Однак 66,5% видатків загального фонду місцевих бюджетів у 2017 році здійснено за рахунок отриманих з держбюджету трансфертів (261,3 млрд грн). При цьому якщо видатки на освіту за загальним фондом здійснено на 44,3% за рахунок субвенцій з держбюджету, то видатки на охорону здоров'я – на 78,6%. Понад 70% видатків місцевих бюджетів – видатки

Розділ III. Особливості здійснення видатків бюджету при реалізації програм соціально-економічного розвитку територій

на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення (у 2016 році – 74,5%, у 2017 році – 72,8%). При цьому з 2014 року частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення щорічно зростає (з 24,9 до 28,7%), а видатків на охорону здоров'я та ЖКГ – зменшується. На будівництво, транспорт, дорожнє господарство, фізкультуру і спорт, культуру і мистецтво, охорону навколишнього середовища припадає менше 20%. Щорічно зростають обсяги капітальних видатків (з 13,9 млрд грн у 2014 році до 73,3 млрд грн у 2017 році) та їх частка у видатках місцевих бюджетів (з 6% до 15%), однак частка поточних видатків висока – 85%. Отже, незважаючи на впроваджені у 2014 році зміни в бюджетному законодавстві, за рахунок надходжень до місцевих бюджетів в основному задовольняються поточні потреби бюджетних установ та здійснюються соціальні виплати населенню.

У 2017 році найбільш залежними від трансфертів з державного бюджету були місцеві бюджети Тернопільської області, де частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 71,3%, та Івано-Франківської області – 70,2%. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів одинадцяти регіонів становила від 60,0% до 70,0%, у восьми – від 50,0% до 60,0%, і лише у чотирьох – менше 50,0% (м. Київ – 28,2%, Одеська область – 45,2%, Дніпропетровська область – 46,4% і Київська область – 47,2%). Загалом з державного бюджету перераховано трансферти місцевим бюджетам у сумі 272 млрд 941,6 млн грн, або 97,8% плану, у тому числі дотації – 21 млрд 998,5 млн грн, або 99,6% плану. Субвенції перераховано у сумі 250 млрд 943,1 млн грн, з яких використано 250 млрд 604,4 млн грн, або 97,5% плану [73].

Фінансове забезпечення регіонів, зокрема через механізм надання коштів, субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, які спрямовуються на програми соціально-економічного розвитку регіонів від забезпечення виконання державних гарантій з надання пільг, субсидій, допомоги окремим категоріям громадян, які мають право на їх отримання до

погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, що виробляється, транспортується та постачається населенню, на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я, на виконання інвестиційних програм (проектів), на будівництво мостів, метрополітену, соціально-економічний розвиток, на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів тощо.

У 2017 році, порівняно з попереднім 2016 роком, збільшилися на 32,4% видатки державного бюджету на виконання державних програм соціального захисту окремих категорій громадян, що насамперед зумовлено необхідністю збільшення впродовж року обсягу субвенції на оплату фактично нарахованих пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг [73].

Значний рівень фінансового забезпечення соціальних видатків в Україні не свідчить, що система соціального захисту населення в Україні є ефективною з точки зору доступності та якості надання соціальних послуг і соціальної допомоги. Вона не відповідає вимогам соціальної справедливості, практично відсутня адресність розподілу соціальної допомоги, надання коштів найуразливішим верствам населення, не забезпечує досягнення малозабезпеченими сім'ями мінімального прожиткового стандарту, що встановлений в країні. Тому створення ефективної системи фінансового забезпечення соціального захисту населення є домінуючим завданням на сучасному етапі в Україні та потребує її подальшого реформування [193].

Загальний обсяг наданих з державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам на здійснення видатків на охорону здоров'я й освіту збільшився порівняно з 2016 роком на 44,1%, зокрема внаслідок підвищення мінімальної заробітної плати і трансфертів, які у 2016 році не надавалися [73].

Аналіз структури наданих з державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам свідчить, що їх частка припадає на субвенції, у 2015 році – 95,8%, у 2016 – 96,2%, а у 2017 році – 91,8% від усіх наданих трансфертів (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам,
млн грн**

	2015 рік	%, до плану	2016 рік	%, до плану	2017 рік	%, до плану
Надано трансфертів	173195,7	98,8	195954,4	99,6	272941,6	97,8
Використано	173980,0	98,6	195395,3	99,3	269666,3	98,8
у тому числі:						
– субвенції	166703,1	98,6	188558,7	99,3	250604,4	97,5
– дотації	7276,9	98,7	6836,6	98,6	21998,5	99,6

Джерело: розраховано автором за даними [71; 72; 73].

В умовах низької фінансової забезпеченості місцевих бюджетів субвенції з державного бюджету дають можливість вирішувати нагальні проблеми соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст, обласних центрів, поліпшувати їх інвестиційну привабливість для залучення додаткових інвестицій, створювати додаткові робочі місця та досягати повної продуктивної зайнятості населення, підвищуючи доходи громадян. За рахунок коштів субвенцій формується сучасна база готельно-туристичних та санаторно-курортних комплексів для якісного відпочинку туристів та лікування громадян.

Кошти субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам спрямовуються на фінансування будівництва доріг, мостів як комунального, так і державного значення, капітальний ремонт шкіл, дитячих садків, фельдшерсько-акушерських пунктів, лікарень, ремонт котелень, реставрація пам'яток архітектури, забезпечення громадян централізованим газо-, електро-, водопостачанням і таке інше.

У 2017 році в силу різних обставин окремі визначені у Законі про державний бюджет субвенції місцевим бюджетам використані у менших, ніж планувалося обсягах [73].

За рахунок субвенцій вирішуються питання соціально-економічного розвитку регіонів, створюються умови для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, забезпечується виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку. Ці кошти, як свідчать результати дослідження, сприяють вирішенню питань екологічної безпеки, модернізації транспортної інфраструктури, підвищення рівня і якості життя населення.

Проте існує низка проблем, пов'язаних з ефективністю використання бюджетних коштів. Так, результати аудиторських перевірок доводять, що ефективність та результативність використання коштів субвенцій не дуже висока, а отже, мета, на яку виділяються з державного бюджету кошти субвенцій, не досягається.

Так, Держадміністрації Львівської, Рівненської і Тернопільської областей не забезпечили належного управління та ефективного використання майже 33 млн грн (30%) субвенції, виділеної у 2011 році з державного бюджету на реалізацію пріоритетів розвитку цих регіонів.

Протягом 2011 року не використано і повернено до державного бюджету 10 млн грн, і це при тому, що місцеві бюджети наприкінці 2011 року заборгували підрядним організаціям 4,1 млн грн.

Надана субвенція не стала стимулом, зокрема, до розбудови і модернізації транспортної інфраструктури, розвитку високопродуктивного агропромислового виробництва, туристичного та курортно-рекреаційного комплексу, які визначені як пріоритетні напрями для зазначених областей у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [247].

Протягом тривалого періоду продовжується практика неефективного управління коштами Фонду регіонального розвитку і субвенції розвитку та повернення їх значної частини до державного бюджету наприкінці 2016 року як невикористаних, незавершення з 2015 року ремонтно-будівельних робіт на третині пускових об'єктів, повторне допущення на

цих об'єктах порушень законодавства в частині використання коштів державного бюджету. За певних позитивних змін у 2016 році бюджетна програма за коштами Фонду регіонального розвитку виконана на 90%. При цьому внаслідок нерівномірного фінансування протягом року – фактичного відкриття майже 50% асигнувань у листопаді–грудні 2016 року, а також через недоліки з боку місцевих органів влади у формуванні і затвердженні переліків об'єктів і заходів, проектно-кошторисної документації, визначенні виконавців робіт не було освоєно і до державного бюджету повернено загалом 305,5 млн грн (у 2015 році – 512,7 млн гривень). За коштами субвенції розвитку при збільшенні бюджетних призначень проти 2015 року з 0,5 млрд грн до 3,3 млрд грн показник виконання бюджетної програми у 2016 році становив 86%. Неповне освоєння обсягів фінансування призвело до повернення до державного бюджету 465,1 млн грн субвенції розвитку. Вибірковою перевіркою у шести областях законності та ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2016–2017 роках на виконання ремонтно-будівельних робіт на 15 перехідних об'єктах інфраструктури, не завершених у 2015 році, встановлено, що з порушенням законодавства використано 31,3 млн грн коштів фонду та субвенції розвитку, неефективно – 27,4 млн гривень. Зокрема, у Львівській області встановлено фінансових порушень на суму 17,4 млн грн, Чернігівській – 7,1 млн грн, Полтавській – 4,2 млн грн, Луганській – на 2,6 млн гривень. Значні обсяги неефективного використання коштів державного бюджету виявлено в Чернігівській області – 10,1 млн грн, Дніпропетровській – 9,1 млн грн, Львівській – 5,5 млн грн, Чернівецькій – 2 млн гривень [141].

В Україні система управління коштами субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг і субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг містить низку недоліків і проблем щодо забезпечення справедливості при її використанні.

Низка правових норм передбачає надання пільг окремим категоріям громадян, які не є соціально вразливими верствами населення, і породжує нерівність при їх одержанні. Допомогу отримують як безпосередньо пільговики, так і члени їхніх сімей, причому без обмеження норм споживання послуг і розмірів доходів цих сімей.

Проблеми неефективного використання міжбюджетних трансфертів вказують на серйозні вади в сфері управління бюджетними ресурсами, адже в сучасному світі не обсяги коштів, а ефективно управління ними забезпечують рівень соціально-економічного розвитку територій і досягнення кращих результативних показників у стандартах життя.

Аналіз причин неефективного використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам свідчить, що ці проблеми виникають як з вини органів місцевого самоврядування, так і центральних органів виконавчої влади. На рівні центральних органів влади виокремлено два напрями осередків, що створюють перепони для неефективного та нераціонального використання коштів субвенцій, а саме: недоопрацювання з боку Кабінету Міністрів України та інших міністерств і відомств – головних розпорядників коштів субвенцій.

Серед найбільших прорахунків Кабінету Міністрів України є такі:

– не розроблено порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам відповідно до вимог Бюджетного кодексу України;

– затверджені Кабінетом Міністрів України порядок і умови надання субвенції дозволяють використовувати її кошти на цілі, передбачені іншими субвенціями. А це не дає можливості планувати та спрямовувати кошти субвенції на розбудову пріоритетних напрямів розвитку регіонів – сучасної індустрії, морського господарства та машинобудування, експортно-орієнтованого суднобудування та суміжних галузей, високопродуктивного аграрного виробництва, розбудову та модернізацію транспортної інфраструктури, що визначені

Розділ III. Особливості здійснення видатків бюджету при реалізації програм соціально-економічного розвитку територій

«точками зростання», державними і регіональними стратегіями розвитку зазначених регіонів;

– при затвердженні порядку використання коштів не конкретизовано напрями за кожним об'єктом на виготовлення проектної документації чи виконання будівельно-монтажних робіт, тобто немає чіткого розподілу цільового призначення коштів субвенції;

– визначення напрямів спрямування субвенції з державного бюджету здійснюється за відсутності критеріїв та пріоритетів.

Міністерства та відомства – головні розпорядники коштів, при використанні субвенцій допускають:

– застосування недосконалого порядку перерахування субвенцій, який містить непрозорий та громіздкий механізм проведення за рахунок коштів субвенцій взаємозаліків між учасниками розрахунків;

– нерівномірне перерахування коштів субвенції та переважно у другому півріччі, що створює умови непрогнозованості фінансування видатків та несвоєчасне освоєння бюджетних коштів;

– неналежний контроль за виконанням обсягів робіт на об'єктах, у тому числі за затвердженням титулів будов (перехідних будов), оформленням в установленому порядку дозвільної та проектно-кошторисної документації;

– зволікання з термінами щодо визначення напрямів спрямування коштів субвенцій і як результат – фактичне фінансування розпочинається у другому півріччі, що ускладнює процес освоєння отриманих коштів, своєчасне виконання будівельно-монтажних робіт та стає причиною постійних залишків неосвоєних коштів на рахунках у розпорядників коштів та замовників будівництва.

Проте найчастіше допускають різного роду зловживання при використанні коштів субвенцій, є прорахунки та недоопрацювання місцевих органів влади, серед недоліків:

– не забезпечується належне управління коштами субвенції та дотримання при їх використанні законодавства у сфері будівництва та з питань бухгалтерського обліку;

– не розробляються або не своєчасно розробляються та затверджуються проектно-кошторисна документація, інші необхідні дозвільні документи, не проводиться державна експертиза проектів та процедур державної закупівлі, що в кінцевому результаті призводить до неосвоєння коштів субвенції;

– допускаються прорахунки при формуванні переліків об'єктів, що спричиняє розпорошення коштів між численними об'єктами з низьким ступенем будівельної готовності;

– недоотримання планових бюджетних призначень;

– недотримання вимог, затверджених Кабінетом Міністрів України порядків про формування переліків об'єктів та їх співфінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів. У результаті створюються умови для несвоєчасного фінансування пускових об'єктів;

– за відсутності проектно-кошторисної документації до переліку об'єктів включаються нові об'єкти, які впродовж року коригуються та уточнюються. Це веде до розпорошення коштів, низького рівня освоєння, незавершеного будівництва та низької здачі пускових об'єктів;

– допускається несвоєчасна реєстрація фінансових зобов'язань, затримки з укладенням договорів на проведення відповідних робіт і невиконання передбачених договорами умов;

– систематичне формування значних сум залишків на рахунках розпорядників коштів і одержувачів, які впродовж тривалого періоду не використовуються;

– розпорядники коштів нижчого рівня не підпорядковані і не координують свою діяльність через головного розпорядника коштів, а це не дає можливості останньому здійснювати контроль за ефективним використанням коштів субвенції.

Повноцінний суспільний розвиток у сучасному світі не можливий без виконання соціально-економічних обов'язків, які покладаються на державу та її організаційні структури. Проте держава не завжди ефективно виконує свої функції.

Саме в цій ситуації виникає потреба делегувати певну частину повноважень з центрального рівня державної влади до місцевого, оскільки здійснювати ефективне управління економікою та забезпечувати сталу динаміку соціально-економічного розвитку не можна без участі органів місцевого самоврядування.

Досвід суспільного розвитку західноєвропейських країн свідчить, що повна фінансова та управлінська автономія в зрізі сіл, селищ, міст, регіонів у сучасному світі не можлива, проте саме місцеве самоврядування є гарантом надійності вирішення проблем, ефективного соціально-економічного розвитку як окремих міст, регіонів, так і держави загалом.

Сприяє бажаним партнерським взаємостосункам центральних та місцевих органів краще та ефективніше виконання органами влади на місцях зобов'язань перед місцевою громадою, оскільки центральна влада не завжди вчасно, ефективно і якісно реагує на проблеми місцевого рівня.

У відомій праці «Багатство народів» Адам Сміт доводив необхідність розмежування державних і місцевих фінансів. Як бачимо, проблематика розвитку місцевих бюджетів досліджується понад 200 років, але й досі залишається актуальною через низку невирішених проблем, зокрема соціально-економічного розвитку.

Світова практика стверджує, що повноваження органів місцевого самоврядування зазвичай виписані в національному законодавстві і саме в ньому визначається його компетенція щодо тих чи інших питань, наприклад, у сферах: дошкільної освіти, охорони здоров'я, збереження довкілля, соціального захисту населення тощо.

У більшості розвинених країн органи місцевого самоврядування вирішують проблеми збирання та утилізації відходів, забезпечення водопостачання та водовідведення, покращання умов обслуговування пасажирів у міському транспорті, житлового будівництва для малозабезпечених та нужденних громадян.

Законодавством, крім визначення порядку взаємовідносин місцевих органів влади з центральною владою, закріплено певні фінансові ресурси для виконання делегованих повноважень. Факт закріплення фінансових ресурсів за місцевим самоврядуванням є основою утворення місцевих фінансів як об'єктивного явища в системі суспільного розвитку.

У місцевих фінансах, відповідно, визначається величина ВВП, яка перерозподіляє значну частку фінансових ресурсів держави. В кожній країні цей показник відрізняється і залежить від об'єктивних та суб'єктивних факторів та особливостей бюджетної, економічної, політичної системи країни.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, інші кошти, не заборонені законодавством, власність громад, рухоме та нерухоме майно, культурна регіональна спадщина, природні копалини та інші ресурси.

Визначальною ланкою місцевих фінансів є бюджети як ключові елементи бюджетної системи кожної країни. Розвиток системи місцевих бюджетів базується на самобутності політичних, економічних чинників, їх розвитку.

Особливе призначення місцевих бюджетів закономірно пов'язують з тим, що вони є одним з вагомих чинників економічного розвитку [358].

Зазвичай місцеві бюджети складаються з балансу доходів і видатків на відповідній території. Ці бюджети формують основу фінансових відносин між підприємницькими структурами і населенням на певній території, між бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансів, а також визначають рівень взаємовідносин між місцевими бюджетами (обласними, районними, міськими, селищними, сільськими) та державним бюджетом.

Вирішення регіональних проблем зазвичай здійснюється шляхом реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку, коли органи місцевого самоврядування самостійно визначають напрями спрямування коштів місцевих бюджетів, вони ж і здійснюють контроль за ефективністю їх викорис-

тання. Проте головним у реалізації функцій держави є обсяг фінансових ресурсів, що передається місцевим бюджетам.

У разі відсутності достатніх обсягів фінансування органи місцевого самоврядування звертаються до центральних органів за відповідною фінансовою підтримкою, хоча з державного бюджету повинні фінансуватися лише ті заходи, що мають загальнодержавне значення. Разом з тим, виконання конституційних прав громадян щодо гарантій справедливого розподілу соціальних благ відповідно до затверджених соціальних стандартів є прямим обов'язком держави. В таких випадках держава виділяє місцевим органам влади трансферти із державного бюджету для вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів і вирішення місцевих проблем.

На думку деяких вчених, фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їх залежність від загальнодержавних доходів, але й нестабільність практики державного регулювання. Щорічні зміни переліку доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання не тільки унеможливили здійснення місцевою владою перспективної фінансової політики, але й не можуть їй гарантувати протягом року нормальних умов для функціонування [76].

Тобто впродовж багатьох років без допомоги держави місцеві органи влади не можуть повноцінно виконувати покладені на них повноваження, а також розв'язувати завдання соціального та економічного розвитку.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів у доходах місцевих бюджетів вирішувати проблеми зайнятості населення, підвищення якості послуг, реалізації пріоритетних програм економічного та соціального розвитку на місцевому рівні досить складно.

Передаючи певну частку фінансового ресурсу з центрального рівня до місцевого, держава виконує закріплені Конституцією України права щодо соціальних гарантій громадян. Проте дотримуватись основних принципів бюджетної

системи щодо субсидіарності, справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства відповідно до вимог Бюджетного кодексу України (ст. 7) досить складно, а це значить, що не всі громадяни отримують належний рівень послуг.

Проведений нами аналіз свідчить, що, крім нерівномірного розподілу фінансового ресурсу, що впливає на рівень фінансування соціально-економічних програм, зокрема забезпеченості громадян і отримання ними відповідних послуг, існує інша проблема – неефективне використання коштів як результат прийняття неефективних управлінських рішень, що впливає на динаміку соціально-економічного розвитку сіл, міст, регіонів.

Аналізуючи стан місцевих бюджетів, приходимо до висновку, що питання їх фінансового забезпечення, в тому числі реалізації програм соціально-економічного розвитку, а також питання удосконалення системи управління та розвитку на місцевому рівні потребують докорінного реформування. Оскільки існуюча система тривалий час не відповідає сучасним вимогам розвитку та потребам суспільства, тому давно назрів перехід до бюджетної та управлінської децентралізації в Україні.

Як відомо, децентралізація в розвинених країнах є однією з форм державного управління і демократизації суспільства, яка сприяє передачі функціональних зобов'язань з центрального рівня на місцевий, посилюється відповідальність місцевого самоврядування перед громадянами за стан соціального та економічного розвитку у селі, місті на цій території.

На думку значної кількості зарубіжних вчених, фінансова самостійність місцевих органів влади є важливим фактором економічного збагачення територій та атрибутом демократизації суспільства. Фінансова самостійність та незалежність місцевих бюджетів є запорукою еволюційного розвитку суспільства.

Долати застарілі стереотипи бажано за підтримки позитивного європейського досвіду. Важливими і актуальними є

нові форми і методи ведення бізнесу; управління регіональною економікою; формування сприятливого інвестиційного клімату; ефективне використання матеріальних, природних, трудових ресурсів; створення нових робочих місць, що позитивно вплине на стан формування і наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Необхідно раціонально та ефективно використовувати рекреаційні можливості регіонів, дорожню інфраструктуру, прикордонні зв'язки для одержання найбільшої фінансово-економічної вигоди та розвитку відповідної місцевості.

Плата за користування природними ресурсами формує ринкові взаємовідносини із суб'єктами господарювання. При ефективній організації цього процесу органи місцевого самоврядування мають брати на себе функції не тільки щодо збільшення платежів до місцевих бюджетів, а також раціонального використання наявних на їх території ресурсів, запобігаючи марнотратству та сприяючи розширеному відтворенню.

Формування грошових фондів місцевих бюджетів виявляє їх економічну сутність. Достатня кількість коштів місцевих бюджетів забезпечує ступінь впливу на суспільні відносини та подальший динамічний соціально-економічний розвиток. Усі видатки місцевих бюджетів, спрямовані на задоволення інтересів місцевої громади, мають неодмінно зростати, оскільки вони впливають на рівень освіченості, соціальної захищеності, здоров'я та доходів громадян. Позитивні зрушення в цих напрямках, за нашим переконанням, матимуть вплив у майбутньому на загальнодержавні процеси, адже тільки освічена, здорова нація формує якісний рівень соціально-економічного та загалом суспільного розвитку.

Якісна освіта та міцне здоров'я населення є чинником зростання промислового виробництва, валового регіонального продукту, ВВП, впливає на темпи розвитку науково-технічного прогресу та зростання економічного потенціалу країни.

В Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено (ст. 9), що місцеве самоврядування має право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати повноваженням, передбаченим конституцією або законом; захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести [107]. Європейська хартія місцевого самоврядування є документом, де закладено основи організаційно-правового, фінансово-економічного функціонування місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування з власними фінансами є об'єктивним явищем економічної системи країни і цей напрям необхідно розвивати і удосконалювати, щоб рухатися у фаворі забезпечення добробуту громадян.

Виконання завдань соціально-економічного розвитку регіонів потребує зміни системи державного управління, удосконалення міжбюджетних відносин і реформування усієї бюджетної системи. Адже без цього неможливо забезпечити справедливий перерозподіл ВВП, підвищити ефективність та якість надання державних, соціальних послуг. Практика ручного управління бюджетними видатками має піти в минуле, а намагання змінити фінансове становище місцевих бюджетів непослідовними, поодинокими діями центральної влади лише загострюють проблему на місцях.

Тільки за рахунок зростання ролі місцевих бюджетів у вирішенні нагальних завдань повсякденного життя можна змінити соціально-економічне становище і забезпечити добробут населення.

Проблема становлення місцевого самоврядування як окремої ланки державного управління та забезпечення фінансовим ресурсом місцеві бюджети є надзвичайно актуальною,

оскільки без сильної у фінансовому плані місцевої влади неможливо досягти значних економічних успіхів, демократизувати державу, посилити конкурентоспроможність економіки.

У демократичному суспільстві головне призначення бюджету полягає у фінансовому забезпеченні найважливіших потреб громадян. Тому врахування потреб та пріоритетів місцевого населення є невід'ємним елементом бюджетної процедури [230].

Становлення Української держави не можливе без успішного регіонального розвитку, адже економічний розвиток територій є інструментом забезпечення зростання рівня життя населення.

В Україні між регіонами внаслідок дії різноманітних історичних, природно-географічних та економічних факторів має місце територіальна диференціація рівня їх економічного розвитку, що призводить до суттєвих негативних наслідків. Зокрема, нерівномірність регіонального розвитку створює відмінності рівня життя населення, стримує динаміку соціально-економічних перетворень, знижує їх ефективність.

Складна соціально-економічна ситуація в регіонах виникає насамперед через те, що впродовж багатьох років не вирішуються проблемні питання зайнятості населення, забезпечення сучасною розвиненою інфраструктурою освітніх, дошкільних, лікувальних закладів, відсутність установ культури та спорту, належної комунікаційної інфраструктури тощо.

У кожному регіоні виробництво ВРП на одного мешканця суттєво відрізняється, оскільки цей показник залежить від економічних результатів, зокрема промислового виробництва, розвитку сфери послуг, валового збору і обсягу реалізованої сільгосппродукції, ступеня розвитку малого і середнього бізнесу, притоку інвестицій в основний капітал тощо.

Щоб досягти певного рівня добробуту, необхідно докорінно змінити форми і методи управління економікою, в тому числі в регіональному зрізі, застосовувати більш дієві

механізми фінансового забезпечення регіонів та провести інституційні зміни.

Регіональна політика має бути націленою на формування основ сучасної конкурентоспроможної економіки, яка давала б можливість сприяти інвестиційній привабливості регіонів, підвищенню ділової активності, розвитку підприємництва і тим самим покращувати фінансові показники.

Деякі дослідники справедливо зауважують, що регіональні фінанси значною мірою залежать від структури економіки та рівня розвитку відповідних територій [84].

Однак на сьогодні стан розвитку регіонів через недосконалу економічну структуру, обмеженість фінансових ресурсів негативно впливає на динаміку економічного розвитку, будівництво об'єктів житлово-комунального господарства. Водночас через ненадійність фінансових потоків зростає чисельність об'єктів незавершеного будівництва, оскільки на більшості будівельних майданчиках роботи тимчасово припиняються або об'єкти консервуються. Обмеженість фінансових ресурсів у місцевих бюджетах є певною особливістю сучасного регіонального розвитку, тому велика кількість об'єктів соціальної та комунікаційної інфраструктури тривалий час перебувають у стані невизначеності щодо подальшого їх будівництва.

Одним із напрямів або способів вирішення регіональних проблем є спрямування урядом коштів субвенцій з державного бюджету на фінансування програм соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетні видатки позитивно впливають на темпи розвитку економіки, соціальної сфери, сприяють створенню належної інфраструктури та формуванню комфортних умов проживання громадян.

Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385 уряд затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [266].

Аналіз використання коштів державного бюджету на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів та ефективність їх використання свідчить, що в регіонах за рахунок цих коштів

оновлено соціальну інфраструктуру, побудовано дитячі садки, школи, лікарні, розвивалася сфера туризму, покращилося транспортне сполучення. Проте є регіони, де органи влади недостатньо ефективно сприяли пріоритетному розвитку регіонів.

Так, результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Одеської та Миколаївської областей на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів та аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Львівської, Рівненської та Тернопільської областей на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів показали, що затверджений Кабінетом Міністрів України порядок і умови надання у 2011 році субвенції дозволяли використовувати її кошти на ті самі цілі, що і кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів. Кошти субвенції на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів не стали стимулом, зокрема для розбудови сучасної індустрії, розвитку морського господарства та машинобудування, експортно-орієнтованого суднобудування та суміжних галузей, розбудови і модернізації транспортної інфраструктури, розвитку високопродуктивного агропромислового виробництва, туристичного та курортно-рекреаційного комплексу, які згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року були пріоритетними напрямками розвитку зазначених областей. Фактично кошти субвенції стали додатковим фінансовим ресурсом місцевих бюджетів для проведення видатків з будівництва і реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери [136].

Головні причини цього – прорахунки, недотримання вимог законодавства при формуванні переліків об'єктів для фінансування за рахунок субвенції, розпорошення її коштів між окремими об'єктами з низьким ступенем будівельної готовності, включення об'єктів за відсутності належно оформленої проектно-кошторисної документації, титулів будови, здійснення робіт без відповідних дозволів, позитивних висновків експертизи проектів, своєчасного проведення процедури

закупівлі робіт за державні кошти. Як наслідок, у 2011 році не завершено і не введено в експлуатацію більшість запланованих об'єктів комунальної власності та допущено використання майже 27 млн грн з порушенням чинного законодавства та неефективно – понад 36 млн грн [136].

З 2012 року Законом України «Про державний бюджет на 2012 рік» створено державний фонд регіонального розвитку, цілями запровадження якого задекларовано підтримку (стимулювання) місцевого, регіонального розвитку, вирішення системних проблем просторового та соціально-економічного розвитку територій, створення нових робочих місць. Законами про Державний бюджет України на 2012 та 2013 роки за цим фондом затверджено призначення (загальний фонд) у сумі 1 млрд 641,5 млн грн та 987,5 млн грн відповідно [137].

Однак, як встановлено аудитом, проведеним Рахунковою палатою, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству фінансів України, низці обласних державних адміністрацій не вдалося повною мірою забезпечити у 2012 році досягнення головної мети створення Державного фонду регіонального розвитку. Головними причинами цього були недотримання окремими місцевими органами влади, розпорядниками коштів встановлених вимог законодавства щодо концентрації коштів на фінансуванні пріоритетних інвестиційних програм (проектів) і заходів регіонального розвитку, максимального спрямування коштів на фінансування об'єктів з високим ступенем будівельної готовності та пускових об'єктів, недостатня урегульованість правового забезпечення використання коштів фонду [137].

Як зазначено в матеріалах аудиту, неналежне управління коштами бюджетної програми їх розпорядниками на місцях та неповне перерахування органами Державної казначейської служби коштів за окремими їх платіжними дорученнями призвели до неосвоєння коштів і повернення до державного бюджету в кінці 2012 року загалом 528,9 млн грн. Також встановлено, що розпорядниками коштів фонду на місцях не дотримано законодавства у сфері державних закупівель та з

питань регулювання у сфері містобудівної діяльності на суму 240,3 млн грн, з порушеннями законодавства щодо попередньої оплати робіт використано 25,3 млн грн, неефективно – 10,4 млн грн [137].

Негативні тенденції щодо ефективності використання бюджетних видатків при фінансуванні програм соціально-економічного розвитку продовжуються з року в рік. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що органи місцевого самоврядування, отримавши фінансовий ресурс з державного бюджету на фінансування програм соціально-економічного розвитку, не завжди діють раціонально та ефективно з метою досягнення пріоритетних цілей регіонального розвитку.

Через розпорошеність коштів, незаконне та неефективне їх використання не вдається повноцінно розбудовувати пріоритетні напрями щодо ефективного використання наукового та трудового потенціалу, природних та інших ресурсів регіонів. Не враховано особливості територій для досягнення на цій основі оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг.

Дослідження доводить, що для досягнення позитивних результатів важливо не лише обсяг фінансових ресурсів, а навпаки, вміння ефективно цим ресурсом розпоряджатися.

На нашу думку, вирішити цю проблему одномоментно неможливо. Необхідна низка комплексних заходів, спрямованих на зміну системи управління бюджетними видатками, аби фінансові ресурси забезпечували позитивну динаміку економічного та соціального розвитку країни.

Сподіваємося, що поліпшити становище у сфері реалізації пріоритетних програм регіонів та ефективності використання бюджетних видатків вдасться якнайшвидшим запровадженням тих реформ, що розпочались в Україні останнім часом, зокрема, у сфері бюджетної децентралізації.

Збільшення децентралізації податків, підвищення ролі місцевого самоврядування – це, як і багато іншого регіонально-маргінального, можна досягнути, установивши лише головні

стратегічні детермінанти взаємозв'язку і взаємозалежності національної економіки та регіональної політики [55].

На нашу думку, в нинішніх складних соціально-економічних умовах бюджетні кошти мають мобілізуватися на пріоритетах розвитку регіонів, а не розпорошуватись, ефективно використовуватися та сприяти підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки, зміцненню економічної, політичної, соціальної стабільності та могутності як в регіональному зрізі, так і в межах держави.

Незважаючи на вигідне географічне розташування населених пунктів, морегосподарський, промисловий чи аграрний комплекси, курортно-рекреаційну чи туристичну сферу України, недостатньо інвестицій в економіку. Через інфраструктурні, економічні, соціальні проблеми регіонів не вдається повністю реалізувати увесь наявний природно-економічний потенціал цих територій.

Відсутність сучасних об'єктів соціальної інфраструктури впливає на якість життя населення в кожному населеному пункті. Незадовільний технічний стан водопровідних мереж призводить до втрат води і негативно впливає на якість водопостачання. Старі будинки, що перебувають в аварійному стані, підлягають терміновому ремонту і відселенню мешканців. Розбиті автомобільні дороги не дають можливості розвиватися сучасним транспортним потокам.

Для нормалізації цієї ситуації уряд України щорічно фінансує низку програм у сфері житлово-комунального господарства, розбудови автомобільних доріг, загального соціально-економічного розвитку регіонів.

У межах встановлених у країні нормативно-правових норм, наприклад, програму фінансування сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку селища, міста, території на відповідний період затверджує уряд відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Метою програми зазвичай є забезпечення сталого соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку селища, міста, регіону, а також проведення ефективної

інвестиційно-інноваційної політики, створення нових робочих місць, підвищення рівня життя населення.

До очікуваних результатів програми, як правило, включається виконання заходів, що дасть змогу забезпечити сталий соціально-економічний, екологічний і культурний розвиток цих територій, створити належні умови для залучення інвестицій, а також відповідну кількість нових робочих місць та зменшити рівень безробіття тощо.

Для реалізації бюджетної програми планується виконання певних заходів з відповідним обсягом фінансування (з розбивкою по роках, строках виконання, з відповідальними виконавцями, орієнтовними обсягами та джерелами фінансування) за напрямками.

У розрізі джерел фінансування вказується, скільки коштів державного бюджету передбачено спрямувати на виконання заходів програми, а скільки – з місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел фінансування.

Загальнодержавна актуальність та важливість питань сталого розвитку регіонів полягає в необхідності усунення проблемних питань, що стримують соціально-економічний, екологічний і культурний розвиток селищ, міст, територій, вихід цих територій на нові етапи розвитку, використання особливостей регіонів для збільшення доходів місцевих бюджетів та вирішення нагальних регіональних проблем.

Серед можливих напрямів спрямування бюджетних коштів при реалізації програм соціально-економічного розвитку найбільш поширеними є:

- розвиток житлово-комунального господарства і транспортної інфраструктури;
- розвиток промислового комплексу та портового господарства;
- розвиток гуманітарної і соціально-культурної сфери;
- забезпечення селищ, міст, територій питною водою;
- екологічне оздоровлення та забезпечення збереження унікальної флори і фауни;
- запобігання небезпечним геологічним процесам;

– розвиток сільського, лісового господарства, промисловості;

– сприяння розвитку малого і середнього бізнесу тощо.

Якщо розглядати напрями спрямування бюджетних видатків більш детально, то це передбачає, наприклад, забезпечення:

– в екологічному оздоровленні та забезпеченні збереження унікальної флори і фауни: забезпечення селищ або міст повною та якісною системою очисних споруд (у тому числі будівництво та реконструкція очисних споруд, міської системи збирання та очищення поверхневих стічних вод, будівництво, відновлення та реконструкція каналізаційних мереж); виконання заходів із збереження унікальної флори і фауни (розроблення проекту землеустрою ландшафтного заказника загальнодержавного або місцевого значення тощо);

– в житлово-комунальному господарстві і транспортній інфраструктурі: забезпечення газопостачання міста, газифікація сільських населених пунктів (будівництво газопроводів у сільських населених пунктах, газифікація житлових будинків); розвиток та поліпшення транспортної інфраструктури міста (будівництво тролейбусних ліній, наприклад, від депо до житлових мікрорайонів); передача об'єктів житлового фонду до територіальної громади міста; упорядження земельних відносин в адміністративно-територіальних межах селищ, міст тощо;

– сіл, селищ, міст питною водою: розроблення програм «Питна вода» або «Екологічно чисте водопостачання міста», забезпечення питною водою мешканців сільських населених пунктів тощо;

– в гуманітарній і соціально-культурній сфері: проведення робіт з упорядження історичних місць, виконання заходів з розвитку матеріальної бази навчальних закладів (будівництво шкільних спортивних майданчиків), закладів охорони здоров'я (спорудження, наприклад, онкологічного центру в місті, придбання автомобілів швидкої допомоги); збільшення в селищі чи місті площі земель оздоровчого чи

рекреаційного призначення, створення інформаційної бази інвестиційно привабливих проектів у сфері туристичного і курортного бізнесу;

– в промисловому комплексі та портовому господарстві: розвиток морського торговельного порту в прибережних містах (розроблення схеми розвитку портів, будівництво морських поромів та плавучих причалів, реконструкція катерних причалів), відкриття пунктів пропуску через державний кордон тощо;

– в сприянні розвитку малого та середнього бізнесу: створення міських бізнес-центрів та бізнес-інкубаторів.

Аналіз регіональних програм соціально-економічного розвитку свідчить, що іноді їх окремі положення не відповідають вимогам законодавства України, а недостатньо обґрунтовані показники в подальшому при їх реалізації створюють передумови до невиконання цих програм у встановлені терміни і досягнення мети програми.

Наприклад, всупереч статті 9 Закону України «Про державні цільові програми» [113], часто бувають відсутні розрахунки (обґрунтування) обсягів фінансування заходів програм у розрізі джерел та об'єктів, при цьому при визначенні інших джерел фінансування конкретні інвестори не визначені, документи, що свідчать про заключення угод, протоколи намірів також відсутні, врешті-решт це створює умови невиконання заходів програм. Іноді в порушення вимог статті 9 зазначеного закону державна експертиза проектів програм також не проводиться, що свідчить про невиконання Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (як державним замовником) вимог статті 8 закону щодо керівництва і контролю за розробленням програм.

Досить часто при розробці проектів як концепцій програм соціально-економічного, екологічного і культурного розвитку селищ, міст, територій, так і самих програм не дотримуються вимог статей 6 і 9 Закону України «Про державні цільові програми» [113], в результаті чого ці програми не містять переліку результативних показників

(економічних, соціальних, екологічних тощо), які мають бути досягнуті в результаті виконання програми (в кількісному виразі по роках). Тому складно здійснювати оцінку досягнення мети та ефективності використання бюджетних коштів при виконанні окремих заходів програми та загалом. Це також стає однією з головних причин безсистемності управління при реалізації програмних заходів на центральному і місцевому рівнях.

Наші дослідження доводять, що незважаючи на те, що на державному рівні є достатня нормативно-правова база, яка регламентує механізм розроблення та виконання державних цільових програм, проте формування та організація виконання заходів програм соціально-економічного розвитку регіонів іноді здійснюється безсистемно та за відсутності узгоджених управлінських рішень між органами центральної та місцевої влади, що впливає на забезпечення своєчасності і повноти фінансування цих програм, аналізу і контролю виконання їх заходів.

У процесі виконання програм соціально-економічного розвитку до них часто Кабінетом Міністрів України вносяться зміни щодо обсягів фінансування заходів. Внаслідок таких дій планові обсяги фінансування постійно коригуються, що свідчить про недостатню обґрунтованість показників щодо фактичної потреби в бюджетних видатках, необхідних для реалізації програми.

Планування обсягів бюджетних коштів на виконання заходів програм іноді здійснюється відповідно до фінансових можливостей державного та місцевих бюджетів.

Проведений аналіз пропозицій щодо обсягів необхідних фінансових ресурсів свідчить, що планові показники формуються з огляду на орієнтовані обсяги фінансування, визначені програмою без будь-яких розрахунків і обґрунтувань, що не відповідає вимогам статті 7 Бюджетного кодексу України [32] в частині дотримання принципу обґрунтованості планування бюджетних асигнувань.

Як свідчать результати дослідження, основне фінансове навантаження при реалізації більшості заходів програм соціально-економічного розвитку територій покладено на Державний бюджет України (за підрахунками автора понад 70,0% фінансових ресурсів), решта коштів припадає на місцеві бюджети та інші джерела фінансування.

Через обмежене фінансування значна частина заходів, передбачених програмами соціально-економічного розвитку селищ, міст, територій, взагалі не фінансується і не виконується. Така ситуація вносить певний дисонанс та констатує факт безсистемного характеру фінансування цих програм. Проте зрив фактичної потреби у фінансуванні програми та коригування джерел фінансового забезпечення з урахуванням зростання вартості будівельних робіт несе в собі певну невизначеність щодо майбутнього виконання програм. В такій ситуації виконання програм під загрозою зриву і з часом може перерости у значний тягар для державного бюджету, оскільки частка видатків бюджету припадає саме на це джерело фінансування.

Невиконані або недовиконані заходи програм соціально-економічного розвитку мають суттєве соціальне значення для мешканців відповідної території і впливають на умови їх життя. Наприклад, через незабезпечення населення питною водою, невиконання будівельних робіт по газифікації населених пунктів, непроведення капітального ремонту закладів освіти, охорони здоров'я тощо громадяни не отримують якісні освітні послуги, медичне обслуговування, покращання своїх житлово-комунальних умов.

Як свідчать результати дослідження, через відсутність передбаченого громадського обговорення проектів програм та їх державної експертизи за окремими заходами ще на етапі розробки створені умови до їх невиконання. Наприклад, відсутність генеральної схеми розвитку морського торговельного порту не дає можливості стратегічного планування в напрямі збільшення морського круїзного туризму та вантажообігу.

Серед заходів соціального розвитку досить часто не виконуються ті, що пов'язані з транспортним забезпеченням мешканців міст, вирішенням проблем медичного забезпечення, будівництвом об'єктів соціального характеру.

Наприклад, захворюваність на різні хвороби (онкологічні, серцево-судинні) зростає, але конкретних кроків для подолання цієї проблеми місцева влада не робить, оскільки тривалий час не розробляється, наприклад, проектно-кошторисна документація на будівництво районної лікарні або діагностичного центру.

Результати дослідження свідчать, що виникають випадки, коли будівельно-монтажні роботи виконані, проте устаткування не закуплено або медичне обладнання нібито є, але передано певній приватній фірмі на тимчасове зберігання. Згодом з'ясовується, що це обладнання, яке тривалий час перебувало під відкритим небом, вийшло з ладу. За такої безгосподарності та безвідповідальності посадових осіб населення на відповідній території втрачає можливість отримувати вчасно якісні послуги, а держава зазнає значних збитків.

У результаті невиконання заходів програм соціально-економічного розвитку в заплановані строки мешканці змушені залишатися в зимовий період у неопалюваних квартирах, без гарячої води та інших благ цивілізації. І це за умови, що на ці об'єкти протягом певного періоду часу спрямовано з державного і місцевого бюджетів значні суми коштів.

Слід також зазначити, що часто на центральному рівні, зокрема в уряді цією ситуацією не володіють, оскільки в окремих випадках звіти про виконання програм соціально-економічного розвитку містять дані, які не відповідають реальному стану справ і наведені з грубими помилками. Тобто Кабінету Міністрів України з боку певних профільних міністерств, як свідчать результати нашого дослідження, наприклад, Мінекономіки доводилася перекручена інформація щодо виконання заходів програм. В результаті Мінеко-

номіки замість оцінки ефективності та пропозицій щодо подальшого виконання програм лише інформувало Кабінет Міністрів України про необхідність забезпечення їх реалізації у наступному бюджетному періоді. В такій ситуації втрачається прямий зв'язок між виділеними коштами і досягнутим результатом та відтермінується на певний період часу розбудова інфраструктурних об'єктів.

Практика виконання програм соціально-економічного розвитку територій свідчить, що головними розпорядниками коштів та їх структурними підрозділами не забезпечується ефективне управління коштами державного бюджету та належний державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку, звітності. Як наслідок, численні програми у повному обсязі не виконуються, порушуються вимоги чинного законодавства, допускається неефективне управління та використання бюджетних коштів.

Так, аудитом ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах встановлено, що місцевими органами влади у зв'язку з частковим невикористанням асигнувань несвоєчасно завершені окремі роботи, не введено в експлуатацію низку запланованих об'єктів, неефективно здійснювалось управління та використання коштів субвенції в сумі 215,8 млн грн [136].

За результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на заходи щодо соціально-економічного розвитку Харківської та Полтавської областей, встановлено, що розпорядниками коштів у Харківській та Полтавській областях при витрачанні коштів допущені порушення законодавства, а саме: порядок здійснення державних закупівель, порядок використання капітальних видатків на суму 58,4 млн грн та 26 млн грн, а також неефективне використання коштів державного бюджету на суму 6,7 млн грн та 7,2 млн грн відповідно. У Полтавській області внаслідок неефективного управління коштами дер-

жавного бюджету не забезпечено завершення виконання робіт у низці населених пунктів області з будівництва водогону, підвідних газопроводів, капітального ремонту та реконструкції 5-ти закладів охорони здоров'я та 3-х закладів освіти. У Харківській області через неефективне управління коштами у деяких населених пунктах не забезпечено проведення будівельних робіт на очисних спорудах, робіт із водопостачання, електропостачання, ремонту будинків, капітального ремонту прибудинкових доріг і тротуарів [137].

Результати дослідження свідчать, що через невиконання окремих заходів програм соціально-економічного розвитку територій не вдається стримати в цих регіонах зменшення обсягів виробництва продукції, безробіття, скоротити обсяги заборгованості із заробітної плати тощо. Програми соціально-економічного розвитку окремих територій України, незважаючи на певні позитивні зрушення, все ж не мають суттєвого впливу на підвищення рівня соціально-економічного розвитку селищ, міст, регіонів, що зумовлено недоліками формування самих програм, неефективним використанням бюджетних коштів, безвідповідальним управлінням з боку місцевої та центральної влади.

Встановлені причини неефективного використання коштів свідчать про низьку виконавську дисципліну усіх учасників бюджетного процесу [299].

Ефективне використання бюджетних коштів – важливий фактор покращання добробуту населення, що забезпечує створення суспільного багатства та належні умови життя.

Наприклад, будівнича галузь створює не лише об'єкти житлового фонду, а також різноманітну інфраструктуру, яка за своїм змістом надає якісні і в належній кількості необхідні послуги (освіта, медичне обслуговування, комунальне господарство, транспортне забезпечення тощо).

Розвиток території з відповідними інфраструктурними об'єктами впливає на структуру та розміщення продуктивних сил, а також формує відповідні соціально-економічні зв'язки.

Таким чином, раціональне використання фінансових ресурсів є ключовим важелем у розбудові сучасної інфраструктури щодо забезпечення сталого розвитку економіки нашої держави, рівня та якості життя громадян.

Чим більше об'єктів і чим тісніші зв'язки між ними, тим більш розвиненою є територія. Штучно створювані об'єкти формують базис її освоєності [44].

Однак практика використання фінансових ресурсів свідчить, що побудувати якісну і в достатній кількості належну соціальну інфраструктуру досить складно. І проблема тут не тільки в обмеженості фінансових ресурсів, хоча і вона існує.

Вирішити її мали регіональні програми соціально-економічного розвитку, оскільки їх основне завдання – будівництво та реконструкція якісних доріг, шкіл, дитсадків, лікарень, мостів, тунелів тощо. Проте реалізація інфраструктурних проектів іноді затягується на роки і очікуваного введення об'єктів в експлуатацію приходиться чекати дуже довго.

Чи є вихід з такого становища і де знайти основні фактори впливу? Автором досліджено цю проблему.

Аналізуючи стан незавершеного будівництва, приходимо до висновку, що загалом тенденція щодо зменшення кількості цих об'єктів за останні роки має позитивну динаміку, оскільки загальна кількість об'єктів з кожним роком знижується. Хоча відсоток цього зниження є незначним, наприклад, у 2015 році в порівнянні з 2012 роком він знизився на 10,7%. За цей же період, наприклад, у Донецькій області показник знизився всього на 0,4 відсоткового пункту.

Вирішення проблеми незавершеного будівництва є дуже складним питанням. Головним, на нашу думку, є тенденція зниження, а не зростання кількості об'єктів незавершеного будівництва або стабільне утримання таких позицій.

Дані Державної служби статистики України підтверджують той факт, що суттєво знизити кількість об'єктів незавершеного будівництва та забезпечити в найближчі роки, а то й десяти-

ліття, введення хоча б половини об'єктів з розпочатим будівництвом в експлуатацію навряд чи можливо.

Натомість чисельність об'єктів незавершеного будівництва потребує значних фінансових ресурсів як на охорону, так і консервацію об'єктів. А з часом ці об'єкти потребуватимуть у декілька раз більше фінансово-матеріальних ресурсів у порівнянні із затвердженими кошторисами бюджетних асигнувань для повного завершення будівництва та введення об'єктів в експлуатацію.

Наприклад, вартість будівництва Дністровської ГАЕС, яке триває вже понад 27 років, лише протягом 2006–2010 рр. зросла у 2,4 раза, а в дію введено замість трьох лише один гідроагрегат [135].

Будівництво високовольтної повітряної лінії в Одеській області Аджалик – Усатове (330 кВ) перевищило встановлені терміни будівництва майже на 4 роки, а вартість зросла у 4 рази [135].

Таким чином, ця проблема негативно впливає на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку держави і її регіонів як на сьогодні, так і в майбутньому, оскільки з часом необхідно буде спрямовувати кошти, скажімо, не на стратегію розвитку, а на «латання дір» минулих періодів, тобто добудову об'єктів незавершеного будівництва. Крім того, бюджетні кошти вже використані і маємо, наприклад, об'єкт з 70% будівельної готовності, а результат – відсутній. Оскільки досягти мету, на яку ставили з пуском цього об'єкта, не вдалося. Чи є необхідність фінансувати надалі ці об'єкти незавершеного будівництва, якщо немає впевненості, що вони через стільки років простою, скажімо, через п'ять або десять років після їх добудови не втратять свою актуальність і по суті не перетворяться на морально застарілі споруди? Крім того, їх цегляні, металевобетонні конструкції можуть становити загрозу населенню в їх подальшій експлуатації. Чи виправданий ризик в добудові об'єктів?

Досліджуючи цю проблему, ми поставили за мету отримати відповідь на основні питання, а саме, що є причиною

припинення будівництва соціально-економічних важливих об'єктів і які важелі впливу на зменшення кількості об'єктів незавершеного будівництва.

Зокрема, перевірено використання субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток Київської, Черкаської та Чернігівської областей. Встановлено, що при спрямуванні майже половини коштів субвенцій (136,7 млн грн) на будівництво і реконструкцію 26-ти об'єктів, завершення яких передбачалося у 2010 році, 11 об'єктів, на які витрачено 49,2 млн грн, не було введено в експлуатацію. Зокрема, не введено такі соціально важливі об'єкти, як радіологічний корпус Київського обласного онкологічного диспансеру та обласна дитяча лікарня в Черкаській області (єдина область в Україні, де немає такої лікарні), що позбавляло доросле населення Київської області можливості отримувати спеціалізовану висококваліфіковану консультаційну, діагностичну та лікувальну онкологічну допомогу, а більш як 160 тис. дітей Черкаської області – лікування в оснащеній новітніми медичними технологіями лікарні [135].

Аналіз свідчить про системну кризу в бюджетному процесі, оскільки затверджені та виділені з державного бюджету кошти не завжди досягають цілі, а тим паче вирішують проблему щодо розбудови сучасної інфраструктури, завершення будівництва та здачі об'єктів в експлуатацію. Ці випадки не поодинокі, а мають характер системного явища.

Дослідження дають підстави зробити висновок, що основною причиною такого стану є: низький рівень фінансової дисципліни та часта зміна урядової команди. Так, в Україні через доволі нестійку економічну та політичну систему відбуваються часті зміни уряду, однак кожний новий склад уряду не вважає за потрібне продовжувати соціально-економічну стратегію попередників, а правонаступництво відсутнє. В результаті новий уряд формує інші підвалини та пріоритети розвитку країни.

Як наслідок, державні бюджетні програми з конкретними заходами та об'єктами, що затверджені попереднім

урядом, не завжди мають перспективи для завершення реалізації проектів. Іноді їх подальша доля визначається шляхом припинення будівництва, оскільки вони не отримують в повному обсязі достатнє фінансування.

Натомість відкриття фінансування за новими бюджетними програмами передбачає формування нових напрямів та заходів для інвестування. Проте в таких обставинах органи місцевого самоврядування не завжди готові до стрімкого повороту курсу, оскільки напрями в галузях і сферах не визначені заздалегідь, перелік об'єктів не уточнений, проектно-кошторисна документація, як правило, відсутня. Проте обсяги бюджетних видатків вже доведені до розпорядників, фінансування відкрито і необхідно терміново освоювати бюджетні кошти. За таких умов відбувається системне розпорошення державних коштів і фінансування об'єктів, які не мають пріоритетного значення для держави, регіону чи галузі, але лобіюються певними політичними колами або групами осіб.

Проведений аналіз засвідчив, що часто органи місцевого самоврядування свідомо йдуть на порушення законодавства та нормативно-правових актів, розуміючи, що виділені, наприклад, кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток чи на виконання інвестиційних проектів можна використати на заходи, що мали б фінансуватися з місцевого бюджету, однак через брак коштів та інші обставини ці об'єкти не фінансуються. Здійснюючи розподіл бюджетних асигнувань, розпорядники бюджетних коштів не зосереджують їх на об'єктах з високим ступенем будівельної готовності, наприклад, 70–80%, а навпаки, розпорошують їх за дрібними об'єктами та на інші заходи, не передбачені постановами Кабінету Міністрів України.

Наприклад, перевірка використання субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток Київської, Черкаської та Чернігівської областей показала, що на заходи, які не стосуються розвитку регіонів (придбання витратних матеріалів і ремонт адмінприміщення), спрямовано 10,6 млн грн [135].

Водночас, здійснивши бюджетне порушення, розпорядники бюджетних коштів не несуть серйозної відповідальності за такі дії. У звітах про використання коштів, що подаються головним розпорядникам, вказується об'єкт, який шляхом розпорошення бюджетних коштів частково профінансовано з державного бюджету, хоча він не був включений до переліку об'єктів для фінансування. Таким чином, органи місцевого самоврядування сподіваються, що об'єкти, які профінансовані з державного бюджету по мінімуму, хоча б на 10–15% рано чи пізно будуть профінансовані повністю і врешті-решт їх здадуть в експлуатацію.

Як бачимо, проблеми незавершеного будівництва, наприклад, об'єктів соціальної інфраструктури в регіонах вирішуються переважно за рахунок коштів державного бюджету країни.

Тобто за відсутності критеріїв відбору об'єктів, затвердженої в установленому порядку проектно-кошторисної документації, програм соціально-економічного розвитку з відповідним інвестиційним розділом і переліком об'єктів, дозвільних документів, проведення державної експертизи проектів та процедур державних закупівель, низької фінансової дисципліни та безвідповідальності розпорядників бюджетних коштів здійснюється розпорошення бюджетних коштів по об'єктах з низьким рівнем будівельної готовності, що призводить до зростання чисельності об'єктів незавершеного будівництва.

Разом з тим, такі управлінські рішення розпорядників бюджетних коштів негативно впливають на досягнення мети бюджетної програми, а саме забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здачу запланованих об'єктів в експлуатацію в зазначені терміни. Натомість, навпаки, перелік зданих в експлуатацію об'єктів звужується, а незавершеного будівництва, які з часом можуть перетворитися на довгобуду, зростає.

Ключовий фактор, що стримує вирішення проблеми незавершеного будівництва, – низький рівень фінансової спромож-

ності регіонів та відсутність у регіональній владі програми чітких дій, спрямованих на комплексне вирішення проблеми незавершеного будівництва. Відсутність системного підходу до вирішення цієї проблеми і призводить до зростання кількості об'єктів незавершеного будівництва.

Вирішити цю проблему, на нашу думку, можна двома способами. По-перше, необхідно посилити бюджетну дисципліну в частині цілеспрямованості та ефективності використання бюджетних видатків. По-друге, формувати новий рівень культури топ-менеджменту, запровадивши законом обов'язковий порядок правонаступництва в уряді. Кожна нова урядова команда має обов'язково брати на себе відповідальність завершити проекти, розпочаті попередниками, або обґрунтувати власні дії щодо призупинення фінансування об'єктів. За будь-яких обставин раніше виділені бюджетні кошти мають бути повернуті до бюджету, в тому числі через продаж об'єкта на аукціоні або продовження фінансування, аби держава отримала вигоду від реалізації цього проекту.

На нашу думку, бюджетні видатки не повинні розпоршуватися деінде без відчутної віддачі, навпаки, кошти мають давати суттєву користь суспільству в будь-якій формі. Необхідно усвідомлювати, що розбудова соціальної інфраструктури з метою задоволення соціальних потреб населення і розвиток економіки є речами взаємодоповнюючими і взаємозалежними.

Наприклад, будівництво інфраструктурного об'єкта: поліклініки, гімназії чи автобану, відповідає потребам населення, оскільки впливає на рівень їх самовдоволення та самопочуття. А це, в свою чергу, сприяє на зростання продуктивності праці, що дає можливість збільшувати обсяги виробництва продукції, зростання ВВП, впроваджувати програми допомоги престарілим, хворим і бідним, удосконалювати систему освіти та модернізувати інші галузі економіки і при цьому підвищувати особисті доходи громадян.

Таким чином, використання бюджетних видатків без відчутної віддачі є неприпустимим. Крім того, зростання

кількості об'єктів незавершеного будівництва та перетворення їх на довгобуду посилює бюджетний тягар, що розхитує фінансову систему країни.

Бюджетні видатки мають вкладатися у вигідні економічно, екологічно та соціально виправдані проекти, забезпечуючи сталий соціально-економічний розвиток країни, її галузей економіки та територій.

Реформування органів місцевого самоврядування сприятиме наповненню дохідної частини місцевих бюджетів, допоможе місцевим органам влади вирішувати регіональні проблеми соціального та економічного характеру набагато швидше і якісніше. При цьому, на нашу думку, має зрости відповідальність розпорядників бюджетних коштів за ефективне використання бюджетних видатків. Результативність бюджетних програм забезпечить належний рівень соціально-економічного розвитку регіонів, сприятиме фінансовій та макроекономічній стабілізації України, притоку інвестицій та зростанню добробуту населення.

У більшості європейських країн розповсюджений процес бюджетної децентралізації, який означає розширення повноважень місцевих органів влади. Бюджетна децентралізація змінює співвідношення впливу центральних і місцевих органів державної влади на макроекономічну ситуацію. Децентралізація забезпечує простоту й об'єктивність розподілу трансфертів і саме з нею більшість науковців пов'язують процеси демократизації суспільства, забезпечення фінансової незалежності, тобто самостійності місцевих бюджетів.

Кабінету Міністрів України при розробці порядків та умов надання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, розподілі обсягів фінансування об'єктів за рахунок коштів субвенцій необхідно дотримуватися вимог Бюджетного кодексу України та застосовувати критерії відбору об'єктів та заходів. Органам місцевого самоврядування варто неухильно виконувати порядки та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, в тому числі щодо

співфінансування з місцевих бюджетів та наявності проектно-кошторисної документації.

Необхідно посилити відповідальність головних розпорядників коштів за здійснення належного контролю на об'єктах, що фінансуються за рахунок коштів субвенцій з державного бюджету, у тому числі за затвердженням титулів будов (перехідних будов), оформленням в установленому порядку дозвільної та проектно-кошторисної документації, своєчасного і належного проведення процедур закупівель робіт, товарів і послуг, цільового та ефективного використання коштів субвенцій, забезпечувати повноту освоєння коштів субвенцій, а також своєчасного введення в експлуатацію завершених об'єктів.

Необхідно спільними зусиллями усіх учасників бюджетного процесу забезпечити обґрунтоване формування переліків об'єктів та концентрацію фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів на пускових об'єктах за напрямками, визначеними найбільш пріоритетними для кожного з регіонів України.

Проведене дослідження показало, що недотримання вимог законодавства, обмеженість і безсистемний характер фінансування, неефективне управління і використання бюджетних видатків не дає можливості досягти мети програм соціально-економічного розвитку, тим самим підвищувати рівень обслуговування населення.

На нашу думку, щоб виправити таке становище, необхідно:

- дотримуватися законодавчих та нормативно-правових норм при розробці як концепції, так і проектів програм соціально-економічного розвитку регіонів;
- здійснювати планування обсягів фінансування на реальних показниках;
- планувати заходи, передусім інвестиційного спрямування, які впливають на економічний потенціал села, міста, регіону;
- дотримуватися встановлених термінів фінансування і виконання програмних заходів;

– забезпечувати раціональне та ефективне використання бюджетних коштів;

– зосереджувати зусилля (інтелектуальні, матеріальні, фінансові, технічні) на досягненні мети програми.

Виконати поставлені програмні завдання непросто, особливо в умовах обмежених фінансових можливостей бюджетів усіх рівнів. Проте, враховуючи ті зміни, які на сьогодні відбуваються в країні, існує можливість забезпечити зростання доходів і, відповідно, зростання обсягів формування видатків не тільки державного, а й місцевих бюджетів.

Надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання програм соціально-економічного розвитку є ключовим фактором у покращанні якості надання соціальних послуг населенню у сферах охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства, соціально-економічному розвитку регіонів. Види і обсяги субвенцій протягом тривалого часу зростали. Це свідчить про те, що субвенції як один із видів міжбюджетних трансфертів є серйозним фактором підтримки місцевих бюджетів та забезпечення їх фінансової стійкості.

Проте незважаючи на зростання обсягів субвенцій та коштів Державного фонду регіонального розвитку, ефективність використання коштів є досить низька, про це свідчать результати аудиторських перевірок. Встановлені факти неефективного використання коштів спричинені низькою виконавською дисципліною усіх учасників бюджетного процесу (УБП). Проблеми раціонального використання бюджетних коштів негативно впливають на якість надання гарантованих державою соціальних послуг населенню, створення сучасної інфраструктури та сприятливого інвестиційного середовища, що впливає на основи формування конкурентоспроможної економіки.

Усунення недоліків, що заважають ефективному використанню бюджетних видатків, посилення відповідальності розпорядників коштів за своєчасне і якісне прийняття управлінських рішень має забезпечити ефективність використання

бюджетних коштів і, відповідно, покращити результативні показники регіональних програм соціально-економічного розвитку.

3.2. Ефективність використання міжбюджетних трансфертів

Бюджет є знаряддям впливу на фінансову самостійність, соціально-економічний розвиток території, підвищення добробуту населення. Проблеми бюджету стосуються особистості, кожної соціальної групи, адже держава, перерозподіляючи ВВП, безпосередньо впливає на рівень доходів населення, структуру виробництва економіки, сприяє розвитку продуктивних сил, регулює соціально-економічні процеси.

Бюджет є об'єктом дискусій різних політичних партій, ідеологій про соціальну справедливість, наукових концепцій тощо. У розвинених зарубіжних країнах давно запроваджено ефективні моделі функціонування бюджету та бюджетних відносин. В Україні, навпаки, у бюджетній сфері зосереджуються найгостріші проблеми соціально-економічного буття країни. Незважаючи на те, що за роки незалежності в Україні змінилася бюджетна система, проте ще й досі існує багато невирішених проблем, серед яких – ефективність розвитку міжбюджетних відносин як складової бюджетної системи та ефективне використання бюджетних видатків. На наш погляд, причиною цих явищ є недостатня орієнтація бюджетного процесу в Україні на досягнення конкретних результатів, запланованих цілей.

Відомо, що бюджет є дієвим інструментом макроекономічної стабілізації. Його значення для держави дуже важливе. Отже, створення ефективного механізму бюджетного регулювання міжбюджетних відносин ставить перед вченими-економістами низку складних проблем, які потребують наукового осмислення й вирішення.

Ключовою ознакою міжбюджетних відносин як складової бюджетної системи є насамперед організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого. Без організованого потоку коштів між державою та регіонами не може функціонувати економіка будь-якої країни світу. Взаємозалежність, що виникає між бюджетами різного рівня і органами влади одного рівня щодо перерозподілу і використання фінансових ресурсів, відображає сферу дії міжбюджетних відносин.

Трансформаційні зміни, що відбуваються в Україні, вимагають виваженої і чіткої координації дій в усіх сферах фінансової системи, основою якої є бюджет. Об'єктивні процеси розвитку держави, окремих регіонів та закономірність подальшого реформування бюджетної системи зумовлюють необхідність вдосконалення міжбюджетних відносин. Визначальною ознакою міжбюджетних відносин є передусім організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого.

Вчені по-різному трактують суть міжбюджетних відносин. Одні стверджують, що це процес і одночасно відносини між ланками бюджетної системи України, які пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, зумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, їх доходами [58]. Інші дослідники декларують, що це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України [151]. Проте всі вони єдині в тому, що міжбюджетні відносини – це передусім відносини між державою, Автономною Республікою Крим (АРК) та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Вважаємо, що міжбюджетні відносини є об'єктивною необхідністю взаємозв'язків бюджетної системи, спрямо-

ваних на вирівнювання фінансових диспропорцій бюджетів різних рівнів та виконання закріплених Конституцією та законами України повноважень. Економічна природа виникнення бюджетних взаємовідносин лежить у площині процесів і взаємовідносин між різними ланками бюджетної системи, пов'язаних з перерозподілом коштів з метою врегулювання дисбалансів бюджетів різних рівнів згідно з доходами і видатками бюджету і зумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями.

Головною метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню з метою найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності, та видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Міжбюджетні відносини спрямовані переважно на сталість розвитку держави, її регіонів як в економічному, так і соціальному плані. Основним інструментом розподілу фінансових ресурсів є система міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [32]. Такий вид міжбюджетних трансфертів, як субвенції, передаються для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про їх надання [32].

У зарубіжних країнах трансфертами називають фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду в бюджети місцевого самоврядування, з бюджетів терито-

ріальних одиниць вищого адміністративного рівня в бюджеті одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямі. Виокремлюють такі групи трансфертів: розподілені податки, гранти, субвенції, субсидії [226].

В Україні до трансфертів належать: дотації, субсидії, субвенції, а також міжбюджетні взаєморозрахунки. Міжбюджетні трансферти є ключовим важелем організації міжбюджетних відносин.

Обсяги міжбюджетних трансфертів у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами визначаються окремо для бюджету АР Крим, обласного бюджету, бюджету м. Києва та м. Севастополя, міст обласного та республіканського АР Крим значення і бюджетів районів, всього майже 700 бюджетів.

Система міжбюджетних відносин за допомогою інструменту міжбюджетних трансфертів забезпечує вирівнювання соціально-економічного розвитку і подолання вертикальних і горизонтальних фінансових дисбалансів.

Під вертикальним дисбалансом розуміють обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення суспільних і державних послуг у межах його завдань [226]. Тобто невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального чи місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, що на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною і місцевою владою. Горизонтальний дисбаланс – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї чи декількох територіальних одиниць одного рівня обсягам завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня [226].

Причиною виникнення горизонтальних дисбалансів є те, що одна чи декілька територій (регіонів) того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних та суспільних послуг в обсягах, які надаються іншими територіями відповідно до встановлених державою стандартів. Тобто горизонтальні дисбаланси виникають через те, що існують так звані «бідні» і «багаті» території, адже геогра-

фічне положення, економічні умови і можливості регіонів різні. Ці дисбаланси можуть виникати ще тому, що деякі території мають більші потреби, ніж інші.

Дослідження процесів функціонування і розвитку міжбюджетних відносин вказують на те, що сам механізм заснований на певних засобах, які включають: інституційну або організаційно-правову структуру міжбюджетних відносин, форми, методи, інструменти, а також моделі.

Модель міжбюджетних відносин передбачає інституційний підхід до визначення організаційних основ фінансових взаємовідносин між державними і місцевими органами влади і пов'язана з певною державною політикою щодо розподілу доходів і видатків бюджету між рівнями бюджетної системи.

У різних країнах модель розвитку міжбюджетних відносин формується під впливом певного ряду компонентів, серед них: структура і особливості національної економіки, устрій держави, політичні традиції тощо.

Залежно від державного устрою країни поділяються на унітарні та федеративні. У федеративних державах існують два види державних бюджетів – федеральний державний бюджет і державні бюджети суб'єктів федерації, в унітарних країнах – лише один державний бюджет – бюджет центрального уряду та інших центральних органів державної влади. Види місцевих бюджетів і їх кількість залежить від адміністративно-територіального устрою.

У рамках бюджетного унітаризму набув поширення процес децентралізації, що означає розширення повноважень місцевих органів влади в більшості унітарних країн. Процес децентралізації виник у 1970–1990-х роках у зарубіжних країнах. Децентралізація охопила і фінансово-бюджетну сферу, і сферу міжурядових фінансових відносин. На сьогодні економічна і фінансова децентралізація характерна для більшості зарубіжних унітарних країн [226].

Єдиної універсальної з чітко визначеними параметрами ефективної моделі міжбюджетних відносин у відповідних

межах децентралізації/централізації бюджетної системи чи бюджетного унітаризму, чи бюджетного федералізму в світі не існує.

В Україні процес бюджетної децентралізації тісно пов'язують з процесом демократизації суспільства, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Досягти цієї мети, на нашу думку, можливо шляхом системного реформування міжбюджетних відносин, перерозподілу фінансових джерел та ресурсів між бюджетами різного рівня, вдосконалення фінансових інструментів та методів бюджетного регулювання за допомогою перерозподілу бюджетних ресурсів – збалансувати бюджети, що входять до складу бюджетної системи, забезпечити соціальну справедливість, підвищити економічну ефективність.

Науковці вважають, що вирішення більшості актуальних проблем місцевих бюджетів нерозривно пов'язано з децентралізацією фінансових ресурсів і функціональних повноважень [104].

Ми теж переконані, що бюджетна децентралізація є тим фактором, що здатний підняти на якісно новий рівень розвитку міжбюджетні відносини, забезпечити фінансову незалежність місцевих бюджетів, підвищити ефективність використання бюджетних ресурсів, покращання соціально-економічних умов життя населення.

На сьогодні в Україні відбувається реформування державного та місцевого управління у вигляді децентралізації. Суть цієї реформи полягає у створенні об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і передачі їм фінансових ресурсів для реалізації як власних, так і делегованих державою повноважень.

Станом на 21.11.2017 в Україні було створено 665 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), найбільше у Дніпропетровській області – 53, Житомирській – 45, Тернопільській – 40, Волинській – 39. Найменше створено об'єднаних територіальних громад у Харківській області – 12, Донецькій – 9,

Луганській – 8, Київській – 6, Закарпатській – 6 [101], але цей процес триває. Як бачимо, темпи реформування і створення об'єднаних територіальних громад в розрізі областей суттєво відрізняються, в одних регіонах цей процес відбувається швидко, в інших, навпаки, – гальмується.

Така ситуація пояснюється як об'єктивними причинами (площа регіону, кількість жителів, кількість населених пунктів тощо), так і суб'єктивними (брак об'єктивної інформації щодо процесу об'єднання, несприйняття населенням змін, побоювання, що буде ліквідовано освітні та медичні заклади, неготовність фінансово благополучних громад об'єднуватися з депресивними територіями тощо) [123]. Тобто на темпи формування ОТГ впливає так званий «людський фактор», оскільки населення не готове до нових змін і тих викликів, які можуть очікувати їх у майбутньому.

На наш погляд, при створенні цих громад важлива не кількість, а якість ОТГ, необхідно не допускати формалізму та обов'язково враховувати економічну доцільність цих утворень, оскільки економічна складова свідчатиме про їх фінансову спроможність, визначатиме обсяги надходжень до бюджету для формування видатків та перспективи виконання програм соціально-економічного розвитку цих територій, що впливатиме на підвищення рівня і якості життя громадян.

Реформування системи місцевого самоврядування має покінчити з централізацією влади в Україні, яка перетворила регіональну владу у «прохачів коштів», що не давало можливості регіонам успішно розвивати економіку, соціальну сферу, реалізовувати масштабні проекти.

Проте ні надмірна централізація, ні децентралізація не є панацеєю вирішення проблем регіонального, культурного, соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Тобто навіть децентралізація не гарантує позбавлення регіону чи країни від інших проблем розвитку, в тому числі впливу політичного або різного соціально-економічного характеру.

О.Д. Василик наголошує, що централізація у витрачанні бюджетних коштів, як і звуження фінансових можливостей ОМС, мають однакові негативні наслідки. Тут потрібна науково обґрунтована концепція розмежування доходів і витрат різних ланок бюджетної системи. Визначальними при її обґрунтуванні мають стати фактори ефективного витрачання коштів, посилення контролю з боку держави за господарською діяльністю суб'єктів підприємництва, встановлення залежності між розміром бюджетних витрат і результатами економічної діяльності в регіонах [45].

Деякі науковці зазначають, що надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою таких функцій, як стабілізація та перерозподіл доходів. Управлінські ризики пов'язують з низькою кваліфікацією управлінського апарату органів місцевого самоврядування, невідповідністю формування місцевих бюджетів цілям та завданням соціально-економічного розвитку територій, що у підсумку може нівелювати використання потенціалу бюджетної децентралізації [123].

На наш погляд, будь-яка сформована модель фіскальної централізації чи децентралізації в цивілізованій країні не залишається незмінною протягом тривалого часу, навпаки, вона змінюється і баланс влади переміщується то в бік центру, то навпаки, – в бік органів місцевого самоврядування (ОМС). Адже сама по собі модель є динамічною системою, яка пристосовується до різних мінливих факторів та умов у суспільно-політичному, економічному житті країни і того середовища, яке формується.

Реформування ОМС розпочалось у 2015 році на основі прийнятого розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [323].

Така реформа була життєво необхідною, оскільки, як зазначають численні дослідження, має місце низка проблем у

цій сфері, зокрема щодо соціально-економічного розвитку територій.

Залежність регіонів від центру є тим фактором, який стримує соціально-економічний розвиток, а непрозорий і несправедливий механізм перерозподілу коштів через бюджетну систему не дає можливість планувати фінансову і господарську діяльність та вирішувати актуальні питання.

Надмірна централізація коштів призводить до негативних явищ: вилучаючи доходи до державного бюджету, держава послаблює зацікавленість місцевих органів влади в збільшенні доходів та пошуку нових джерел доходів. Фінансова залежність місцевих бюджетів від центрального бюджету погіршує якість надання суспільних послуг на місцях, оскільки місцеві органи влади завжди можуть посилатися на брак коштів. Діюча модель бюджетної системи сформувала пасивні органи місцевого самоврядування, які покладаються на трансферти з державного бюджету, а не на активні дії щодо розвитку власних територій [153].

Взятий курс на бюджетну децентралізацію ще не достатньо підкріплений не лише фінансовими ресурсами, а й відповідними законодавчими актами, адже не внесено зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині чіткого розподілу функціональних і видаткових повноважень (щодо їх бюджетного фінансування) центральних та місцевих органів влади, визначення сутності складових першочергових і гарантованих послуг, а також визначення поняття «загальнодержавні витрати» та функцій головних розпорядників коштів щодо таких витрат. Крім того, не закріплено достатнього обсягу фінансового ресурсу за місцевими бюджетами відповідно до переданих державою повноважень; не затверджені у встановленому порядку стандарти і нормативи визначення обсягів трансфертів; відсутній чіткий розподіл повноважень між рівнями влади та відповідальності на цих рівнях.

Відсутність методики розрахунку обсягу бюджетних коштів не дає можливості визначити об'єктивну потребу в коштах та надати населенню відповідні послуги згідно із затвердженими нормативами соціальних стандартів.

Складність і взаємозалежність процесів в економіці за нерівномірних ресурсних можливостей регіонів визначили потребу в підвищенні ефективності управління фінансовими ресурсами [354].

Через місцеві бюджети громадяни України отримують більшість соціальних виплат. Так, видатки на соціальні програми становлять 80% обсягу місцевих бюджетів [12]. Тобто місцеві бюджети є основою, що забезпечує найнагальніші повсякденні потреби населення.

Розподіл видатків між бюджетами повинен здійснюватися на основі принципу субсидіарності. Термін «субсидіарність» (субсидіум) означає «допомога». Цей принцип передбачає обов'язок вищої (державної) влади надавати фінансову допомогу органам місцевого рівня. Причому така допомога може сприяти фінансовій автономії місцевої влади і розширенню її повноважень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній владі. Тобто державне втручання у діяльність місцевих органів влади необхідне лише з певною метою [226].

Конституцією України (ст. 95) встановлено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [173]. Бюджетна система ґрунтується на десяти принципах [32], проте ключовими серед них є такі: ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів, що часто ігноруються УБП.

Практика використання коштів міжбюджетних трансфертів свідчить, що збільшення їх частки у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів певним чином впливає на покращання ситуації, але суттєво не позначається на вирішенні нагальних проблем, якості надання послуг та добробуті

громадян на відповідній території. Навпаки, необґрунтоване планування, відсутність належної системи внутрішнього контролю, невчасні, некваліфіковані управлінські рішення, прийняті без відповідного прогнозування і планування, сприяють неефективному їх використанню.

Наприклад, як встановлено аудитом використання у 2007–2008 рр. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям внаслідок допущених Міністерством фінансів України і Міністерством праці та соціальної політики України прорахунків у плануванні та відсутності затвердженої методики визначення потреби коштів на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям, затвержені у державному бюджеті призначення субвенції на 2007 рік перевищили фактичну потребу на 747,5 млн грн та залишилися невикористаними [132].

Результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи, пов'язані з поліпшенням екології і соціально-економічний розвиток міста Кривий Ріг та прилеглих до нього населених пунктів Дніпропетровської області, показали, що управлінням містобудування і архітектури виконкому Криворізької міської ради не забезпечено дотримання вимог чинного законодавства при складанні, затвердженні та погодженні проектно-кошторисної документації, що призвело до незаконного використання коштів у сумі 44,6 млн грн. Зокрема, в порушення п. 2 Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.1997 № 995, управлінням містобудування і архітектури виконкому Криворізької міської ради за відсутності затвердженого та погодженого в установленому порядку титулу будови (об'єкта) витрачено коштів субвенції у сумі 31,4 млн грн [132].

За результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною» зроблено висновок, що у 2016 році Мінфіном, Мінсоцполітики, розпорядниками коштів місцевих бюджетів не було забезпечено обґрунтованого планування коштів державного бюджету на вказану мету, а також ефективного управління ними. Зазначене зумовило зменшення та перерозподіл протягом бюджетного року обсягів субвенції на суму 113,4 млн грн. При цьому асигнування у сумі 58,6 млн грн взагалі не були відкриті. Як наслідок, на визначені цілі не використано 172 млн грн субвенції, або майже чверть бюджетних призначень. Через неналежний контроль за станом нарахування та виплати соціальної допомоги і грошового забезпечення як з боку Мінсоцполітики, так і розпорядників коштів місцевих бюджетів, відсутність взаємодії між задіяними у цьому процесі органами, їх організаційні прорахунки негативно позначились на законності, своєчасності та повноті виплати соціальної допомоги і грошового забезпечення та призвели до використання коштів із порушенням вимог чинного законодавства – більше як 25 млн грн, у тому числі було встановлено факти зайвих виплат соціальної допомоги – 0,5 млн грн та її недоотримання – 45,3 тис. грн [141].

Неефективне використання міжбюджетних трансфертів впливає на вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій. Крім того, соціально-економічні проблеми накопичуються з року в рік, оскільки програми соціально-економічного розвитку в повному обсязі не виконуються, тому й не досягаються поставлені стратегічні цілі.

Наведені факти є підтвердженням складності бюджетної системи та міжбюджетних відносин ефективно функціонувати. Досі залишається непрозорим механізм надання міжбюджетних трансфертів та рух коштів з державного бюджету. Не забезпечується максимальна віддача від використання

бюджетних коштів. Неможливо досягти високих стандартів якості і обсягу надання соціальних послуг, забезпечення соціально-економічного розвитку територій, сприяння поліпшенню інвестиційного клімату в регіонах.

Проведені дослідження дають підстави стверджувати, що ключовим питанням врегулювання проблем міжбюджетних відносин є визначення меж між завданнями і функціями, які повинна розв'язувати центральна влада, і тими, що покладаються на місцеві органи влади. До цього часу це питання залишається неврегульованим.

Потребує об'єктивного вирішення питання перерозподілу обсягів трансфертів (особливо субвенцій) бюджетам нижчого рівня для забезпечення функцій і завдань, покладених на них відповідно до чинного законодавства.

Ефективне функціонування бюджетного механізму можливе при умові створення належної законодавчої та нормативної бази. Від того, наскільки ця база буде враховувати об'єктивні економічні закони та закономірності розвитку суспільства, особливості відповідного етапу розвитку держави, інші внутрішні та зовнішні фактори, залежатиме рівень соціально-економічного розвитку держави, її фінансовий стан, економічні можливості та перспективи. Тому для досягнення поставлених стратегічних завдань розробці законодавчого та нормативного забезпечення, функціонування і розвитку бюджетного механізму з боку суспільства повинна надаватися особлива увага [379].

Аналіз вітчизняного нормативного забезпечення свідчить, що воно є недосконалим, а іноді стає стримуючим фактором соціально-економічного розвитку країни. Механізм планування та використання коштів міжбюджетних трансфертів є непрозорим, не містить обґрунтованих розрахунків, створює передумови для «ручного» керування фінансовими ресурсами з боку Міністерства фінансів.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [114] виписано повноваження органів місцевого самовря-

дування і делеговані місцевому самоврядуванню повноваження органів виконавчої влади. Ці повноваження стосуються різних сфер суспільного життя. Проте, проаналізувавши існуючий стан делегованих повноважень, наприклад, у сфері соціально-економічного розвитку, приходимо до висновку, що повноваження не є чіткими і в повній мірі зрозумілими. Невідомо, за якими критеріями або факторами органами місцевого самоврядування визначаються негативні соціальні, демографічні та екологічні наслідки, які негативні наслідки входять в поняття «інші» наслідки.

Розгляд планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності є не тільки делегованими повноваженнями органів виконавчої влади, а і повноваженнями (п. 6 ст. 27 закону) органів місцевого самоврядування. В цій ситуації відстежити межі делегованих повноважень і самоврядних не можливо, оскільки вони дублюються.

Не зовсім зрозуміло, як на соціально-економічний, культурний розвиток території впливає статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово там проживають. На нашу думку, варто, поряд зі статистичним обліком громадян враховувати структуру економіки відповідної території, а також вікову групу населення, рівень зайнятості і доходів на сім'ю та на окремо взятого члена родини. Це дало б змогу відслідковувати реальний стан розвитку соціально-економічних процесів, визначати дохід на душу населення і вживати відповідні заходи щодо виправлення ситуації, в тому числі шляхом часткового перерозподілу національного доходу на користь найбільш вразливих верств населення[234]. Іншим способом визначити такі групи населення, якщо брати до уваги лише статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, неможливо.

Встановити межу, де починаються і закінчуються повноваження органів виконавчої влади в сфері соціально-економічного і культурного розвитку відповідно до норм чинного закону і чи достатній для цього виділяється з державного

бюджету фінансовий ресурс, дуже проблематично. А без чітко визначених параметрів делегованих повноважень сподіватися на їх успішне виконання не доводиться.

Цей приклад демонструє, що часто виділені з державного бюджету місцевим бюджетам фінансові ресурси у вигляді міжбюджетних трансфертів спрямовуються переважно на заходи, які не повною мірою відповідають суті делегованих повноважень, оскільки не мають чітких, конструктивних меж, що розділяють делеговані повноваження органів виконавчої влади та повноваження органів місцевого самоврядування. Врешті-решт це призводить до нецільового та неефективного використання бюджетних видатків.

Таким чином, існує необхідність чітко розмежувати повноваження між центром та місцевим самоврядуванням у бюджетній сфері, визначати роль централізованих трансфертів як фінансової допомоги, а не інструменту міжрегіонального перерозподілу бюджетних коштів переважно на суб'єктивно-адміністративних засадах.

У процесі управління бюджетними ресурсами важливо знайти оптимальну модель ефективного розподілу фінансових ресурсів, яка визначається рівнем втручання держави та її обов'язками щодо соціального захисту громадян. Проведені дослідження підтверджують тезу, що необґрунтована та надмірна частка перерозподілу фінансових ресурсів часто призводить до негативних наслідків, аж до втрати бюджетних коштів. Тому незалежно від теоретичної концепції або її певних елементів важливо те, щоб модель міжбюджетних відносин відповідала особливостям країни, ефективно працювала і давала позитивні результати згідно із запланованою метою.

Одним із важливих елементів сприяння ефективності використання бюджетних трансфертів і розвитку міжбюджетних відносин є запровадження системи економічних стимулів. Економічний стимул відображає бажання розпорядника коштів, зокрема в особі конкретного працівника, отримати мате-

ріально-фінансову винагороду за успішні результати його безпосередньої діяльності.

На наш погляд, на сьогодні необхідно створити систему міжбюджетних відносин із прозорим механізмом раціонального та ефективного використання міжбюджетних трансфертів. Адже ефективність використання бюджетних коштів є основним завданням держави, її органів і структур та характеризує якість управління фінансовими ресурсами країни.

Встановлення істинних причин неефективного використання міжбюджетних трансфертів та їх наслідків, враховуючи всі складові елементи бюджетного процесу, дає можливість зрозуміти природу бюджетних порушень та розробити дієві, ефективні механізми подолання цього явища, сприяти соціально-економічному вирівнюванню регіонів, підвищити рівень життя громадян, створювати сприятливий інвестиційний клімат на цих територіях.

Таким чином, встановлено три основні групи чинників, які впливають на ефективність використання міжбюджетних трансфертів, а саме: законодавство; нормативно-правове забезпечення; суспільно-психологічний фактор.

Якщо перші дві групи – «законодавство» та «нормативно-правове забезпечення», формують характер міжбюджетних відносин, то третя група – *«суспільно-психологічний фактор»*, відображає середовище, в якому функціонують і розвиваються міжбюджетні відносини і їх складова – трансферти з державного бюджету.

До першої групи чинників, на нашу думку, належить законодавча неврегульованість питань використання міжбюджетних трансфертів. За рахунок законодавчого регулювання слід посилити систему контролю на етапі планування, особливо при формуванні обсягів і напрямів використання міжбюджетних трансфертів. Доцільно врегулювати питання щодо чіткості делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень, крім того, певного ряду питань щодо формування бюджетних призначень і визначення напрямів використання

міжбюджетних трансфертів, оскільки відсутність дієвого контролю за здійсненими видатками створює передумови для розпорошення коштів, сприяє неефективному їх управлінню та використанню розпорядниками нижчого рівня та одержувачами, а також перешкодає отриманню об'єктивної бюджетної та фінансової звітності.

До другої групи належать незабезпечення відповідними нормативно-правовими актами, наприклад, затверджених постановами Кабінету Міністрів України єдиних реєстрів різних категорій пільговиків і врахування реальної чисельності при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, затвердження порядків руху і використання, а також методик розрахунку коштів міжбюджетних трансфертів.

Тривалий час органи місцевого самоврядування лобювали обсяги трансфертів, вели «торги» та переговори з центральною владою. Однак для них самих цей спосіб визначення обсягів при розрахунках не давав можливість перевірити правильність обрахунку і апелювати до його виправлення. Така ситуація негативно впливала не тільки на ефективність використання міжбюджетних трансфертів, а й на повноту надання коштів для соціально незахищених категорій громадян, тобто тих, хто їх потребує.

Для виправлення ситуації уряд має розробити і затвердити прозорий механізм середньострокового планування та використання коштів міжбюджетних трансфертів з обґрунтуванням розрахунків, визначенням обсягів бюджетних призначень при формуванні проектів бюджетів як з боку Кабінету Міністрів України, так і Міністерства фінансів України.

Відсутність нормативно-правових актів, які визначають показники ефективності використання коштів міжбюджетних трансфертів, унеможливорює оцінку стану досягнення мети бюджетних призначень.

Третя група чинників – суспільно-психологічний фактор (аспект), являє собою зовнішнє середовище, в якому розвиваються міжбюджетні відносини і їх складова – трансферти з

державного бюджету. До цієї групи належить переважно так званий «людський фактор», зокрема професійність і відповідальність чиновників, а також суспільні відносини, пов'язані з розвитком соціально-економічних відносин. Останні виникають між людьми в процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних та духовних благ. Третя група чинників відображає також вплив певних громадянських свобод і ступеня корупції в країні на розвиток міжбюджетних відносин (рис. 3.1).

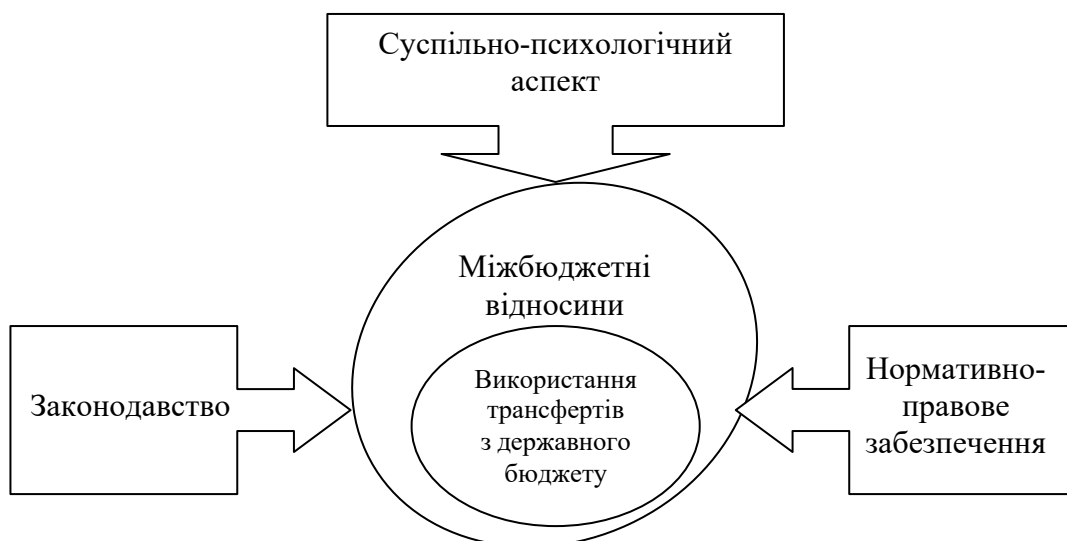


Рис. 3.1. Схема впливу чинників на розвиток міжбюджетних відносин і ефективність використання міжбюджетних трансфертів

Джерело: розроблено автором.

На основі проведеного дослідження нами сформовано суспільно-психологічні чинники. Такий підхід і висунута нами гіпотеза дозволяє звузити науковий пошук до конкретної проблеми, дослідити її складові елементи, вносить певну логіку у дослідження та спрощує аналіз і систематизацію результатів дослідження.

Проведені дослідження показують, що першопричиною неефективного використання бюджетних коштів є недоліки адміністративної системи управління, зокрема вибору і розста-

новки кадрів на ключових посадах державного управління. Ця система формує негативний вплив людського фактору, до якого входять: *халатність, безвідповідальність, некомпетентність* управлінців (рис. 3.2).

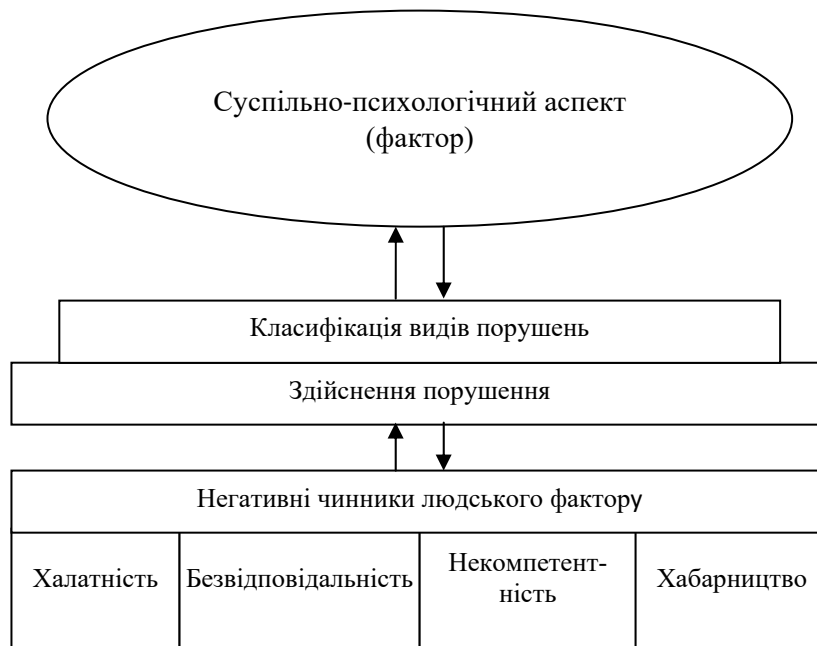


Рис. 3.2. Чинники, що формують суспільно-психологічний аспект
Джерело: розроблено автором.

Держава покладає на посадовців обов'язок приймати вчасні, якісні і обґрунтовані управлінські рішення, однак результати не такі вже й значні. На нашу думку, необдумані управлінські рішення є наслідком неефективної кадрової політики, яка відображається на результатах використання видатків бюджету.

Негативні чинники людського фактору разом з порушеннями і їх класифікацією ми об'єднали в єдиний суспільно-психологічний чинник, що входить до вищезгаданої третьої групи зовнішнього впливу на розвиток міжбюджетних відносин і ефективність використання міжбюджетних трансфертів.

Досліджуючи першопричини виникнення неефективного використання коштів, приходимо до висновку, що це явище зумовлене цілим рядом некваліфікованих управлінських дій,

починаючи з планування, фінансування і закінчуючи відсутністю дієвого внутрішнього контролю в процесі використання місцевими бюджетами трансфертів з державного бюджету, оскільки учасники бюджетного процесу не дотримуються вимог Бюджетного кодексу (п. 6 ст. 7) щодо принципу ефективності та результативності, який передбачає досягнення запланованих цілей та максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Дослідження суспільно-психологічного фактору дає можливість краще зрозуміти його основу, складові, першопричини виникнення та масштаб впливу середовища на міжбюджетні відносини та ефективність використання міжбюджетних трансфертів. Щоб дослідити складову суспільно-психологічного фактору, необхідно детально проаналізувати структуру неефективного використання бюджетних видатків, у тому числі міжбюджетних трансфертів.

Так, проведений нами детальний аналіз структури виявлених Рахунковою палатою випадків неефективного використання бюджетних коштів свідчить, що найбільш поширеними є такі види порушень:

- прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- тривале утримання коштів без використання.

Як відомо, виконання бюджету будь-якого рівня завжди має на меті отримання законодавчо визначених результатів при використанні бюджетних коштів. Проте ціль бюджетної програми не завжди досягається. Практика неефективного використання міжбюджетних трансфертів вказує на стійку тенденцію.

Наприклад, результати аудиту ефективності використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з енергозбереження, ремонт та реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів вказали на несвоєчасне затвердження Кабінетом Міністрів України Переліку об'єктів,

що фінансуються у 2007 році за рахунок субвенції; неналежне планування Міністерством фінансів України коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з енергозбереження, ремонт та реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; фінансування значного обсягу субвенції у IV кварталі 2007 року, тобто у період, коли специфіка галузі не дозволяє виконувати роботи; довготривале прийняття окремими місцевими органами влади рішень щодо розподілу коштів субвенції. Все це спричинило повернення коштів по завершенню 2007 року до державного бюджету у сумі 96,8 млн грн (або 12,5% від обсягу фінансування) й стало однією з причин невиконання запланованого обсягу робіт. Залишилися невикористаними і були повернуті до державного бюджету кошти субвенції [132].

Як показали результати аудиту використання у 2007–2008 рр. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям у Дніпропетровській, Львівській та Одеській областях, фінансовими органами цих регіонів у порушення п. 8 Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2002 № 256, у 2007 і 2008 роках допускалися затримки в перерахуванні коштів субвенції (з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям) з рахунків районних (міських) бюджетів на рахунки управлінь праці та соціального захисту населення терміном від 2 до 33 операційних днів на суму 330 млн грн, як правило, у зв'язку з несвоєчасним поданням органами праці і соціального захисту населення на місцях реєстрів про фактично

нараховані суми допомог, що негативно вплинуло на своєчасність проведення таких виплат [132].

Проведеним Рахунковою палатою у грудні 2009 року – лютому 2010 року аудитом встановлено, що Міністерством освіти і науки та регіональними управліннями освіти не забезпечено належного контролю за виконанням Закону України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених ст. 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів», а також ефективного управління бюджетними коштами.

Так, Міністерством освіти і науки та обласними управліннями освіти Вінницької, Кіровоградської та Хмельницької областей в умовах достатніх фінансових ресурсів державного бюджету на виконання зобов'язань держави з погашення до кінця 2009 року кредиторської заборгованості, що утворилася протягом 1997–2002 рр. з виплат, передбачених ст. 57 Закону України «Про освіту», не забезпечено виконання вимог законодавства в повному обсязі. У результаті 4,5 тис. працівників навчальних закладів і установ освіти Вінницької, Кіровоградської та Хмельницької областей, або майже 6% від загальної кількості працюючих у цих областях, не отримали належних їм виплат на загальну суму 0,7 млн грн. Крім того, порушено права місцевих органів влади Вінницької області на компенсацію з державного бюджету виплат, здійснених ними за рахунок коштів місцевих бюджетів за рішеннями суду, на загальну суму 2,7 млн грн.

Через незадовільне виконання Міністерством освіти і науки функцій головного розпорядника бюджетних коштів і незабезпечення ним ефективної організації виконання Закону України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених ст. 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів» допущено неефективне управління коштами субвенції на загальну суму 7,1 млн грн. Крім того, внаслідок недосконалого планування Міністерством освіти і науки та Міністерством фінансів показників призначень субвенції

з державного бюджету протягом 2007–2009 рр. виділено понад потребу у Вінницькій, Кіровоградській та Хмельницькій областях 4,4 млн грн, загалом в Україні – 61,7 млн грн [137].

За результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області, встановлено, що в умовах особливого стану на Донбасі, коли деякі населені пункти Донецької області опинилися в зоні бойових дій, з виділених у 2015–2016 рр. 745,7 млн грн за трьома бюджетними програмами розвитку не використано 211,1 млн грн відкритих асигнувань (понад 28%). Не виконано в повному обсязі запланованих робіт і не введено в експлуатацію в установлені терміни 154 пускові об'єкти (40% від запланованих). Головними причинами були довготривала – неналежна підготовка і затвердження переліків відповідних проектів та заходів, планування у розписі і виділення близько половини від обсягу асигнувань в останні місяці бюджетного року (листопад–грудень), а також початок фінансування робіт за 4–6 місяців до його завершення. Замовниками робіт, розпорядниками коштів з порушенням законодавства використано 35,1 млн грн, у тому числі за відсутності підтверджувальних документів на оплату фактично невиконаних робіт і невстановленого обладнання – 7,5 млн грн; неефективно використано 22,6 млн грн [141].

Нами встановлено, що однією з проблем системи міжбюджетних відносин при наданні трансфертів з державного бюджету є відсутність механізму зворотної дії. Тобто немає дієвого зворотного зв'язку між надавачем фінансових ресурсів, а саме державою і їх користувачем, тобто місцевими бюджетами. Інакше кажучи, система надання і використання міжбюджетних трансфертів не завжди є продуктивною, оскільки кошти, що виділяються з державного бюджету, особливо у вигляді субвенцій, наприклад, на виконання інвестиційних проектів, соціально-економічний розвиток, мають певну мету, в кінцевому результаті її не досягають. Кошти часто

використовуються на інші напрями і об'єкти, які прямо не стосуються мети, на яку власне і виділялися ці кошти.

Аналіз схеми руху трансфертів з державного бюджету (дод. 11) і практика їх ефективного використання засвідчили, що отриманий результат не завжди відповідає фінансовому внеску, тобто механізм є недосконалим і недостатньо ефективним.

Для досягнення позитивного результату важливо налагодити продуктивний зворотний зв'язок, особливо на етапі «внесок – результат». Доцільно підвищити відповідальність розпорядників бюджетних коштів щодо ефективності використання міжбюджетних трансфертів.

Зворотний зв'язок дає можливість забезпечити контроль щодо прозорого руху коштів, раціонально, ефективно використовувати обмежені бюджетні ресурси і отримувати запланований результат, який би наближував до стратегічної мети – бюджетного (*перерозподіл фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної дохідної бази*) і соціально-економічного вирівнювання регіонів.

Ефективність та результативність використання міжбюджетних трансфертів забезпечує стійкість фінансової системи і дає можливість державі здійснювати в повному обсязі найбільш ефективно свої повноваження. Взаємодія між державним бюджетом і місцевими бюджетами має базуватися на концепції науково обґрунтованого чіткого розмежування доходів і видатків різних ланок бюджетної системи.

Досліджуючи систему міжбюджетних відносин, порядок формування, надання і використання трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам і ті цілі, які переслідує держава, в тому числі при делегуванні власних повноважень місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання, приходимо до висновку, що за наявних обставин досягти основної мети, а саме: забезпечення громадян країни в повному обсязі соціальними гарантіями бюджетної стабіль-

ності і соціально-економічного вирівнювання регіонів дуже складно. Однією з негативних причин цього явища є те, що держава, беручи участь у фінансуванні програм соціально-економічного розвитку, у тому числі на умовах співфінансування, здійснюючи відповідний фінансовий внесок, не завжди отримує той результат, на який сподівається, і підтвердженням цього висновку є наведені приклади неефективного використання коштів державного бюджету.

Дослідження показало, що часто звіти розпорядників бюджетних коштів мають формальний характер. Відсутні реальні важелі впливу на досягнення розпорядниками бюджетних коштів мети бюджетних програм.

Запобігти такому негативному впливу можливо лише при поетапному, комплексному підході до вирішення проблем забезпечення ефективності використання трансфертів з державного бюджету. Разові, односторонні дії, на нашу думку, бажаного результату не матимуть.

Важливо запровадити належні фінансово-економічні стимули або мотивації для розпорядників коштів та одержувачів щодо посилення відповідальності за ефективністю використання міжбюджетних трансфертів.

Застосування норм закону дало б можливість ефективніше розподіляти кошти відповідно до наявних показників і регулювати міжбюджетні відносини між центром і регіонами, відстежувати ефективність і результативність у використанні міжбюджетних трансфертів.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів фінансове забезпечення розвитку економіки можливе шляхом оптимізації структури видатків, яка потребує перерозподілу бюджетних коштів між певними напрямками видатків на основі аналізу зазначеної структури та ефективності витрачання бюджетних коштів [363].

При використанні міжбюджетних трансфертів важливо враховувати, що не тільки обсяг коштів позитивно впливає на темпи зростання економіки, соціального розвитку, а й опти-

мальна структура ефективного використання бюджетних ресурсів є запорукою поступового, динамічного соціально-економічного зростання та розвитку регіонів.

З метою удосконалення міжбюджетних відносин у контексті досягнення ефективності і результативності при використанні міжбюджетних трансфертів необхідно запровадити чіткі критерії ефективності використання міжбюджетних трансфертів до різних галузей і сфер.

Наприклад, у сфері соціального захисту населення критерієм ефективності використання коштів державного бюджету є повнота забезпечення пільгами певної категорії громадян з урахуванням реального реєстру пільговиків та надання адресних субсидій малозабезпеченим сім'ям.

В охороні здоров'я критерієм ефективності є зменшення чисельності хворих. Якщо розглядати це питання детальніше, наприклад, у сфері профілактики профзахворювань, то критерієм ефективності є зниження рівня захворювань за певний період часу серед працівників як окремих галузей економіки (вугільна промисловість, хімічна, металургійна, сільське господарство) на відповідній території, так і загалом у країні.

У будівництві, якщо це, наприклад, будівництво житла, основним критерієм ефективності використання бюджетних видатків можуть бути витрати на один квадратний метр житлової площі відповідно до затвердженої у встановленому порядку проектно-кошторисної документації. При цьому вартість проектно-вишукувальних, будівельно-монтажних робіт для нового будівництва, реконструкції та технічного переоснащення будівель, споруд, ремонту житла, об'єктів соціальної сфери, благоустрою, реставрації пам'яток архітектури і містобудування обов'язково має визначатися відповідно до вимог Державних будівельних норм України (ДБН).

Для об'єктивного аналізу стану ефективності використання бюджетних коштів і виконання будівельних робіт важливо оцінювати не увесь об'єкт будівництва, якщо він будується,

наприклад, більше одного року, а, скажімо, окремі стадії та етапи робіт. Це дасть можливість вносити ще на стадії будівництва певні корективи в бік усунення генпідрядником та замовником недоліків щодо забезпечення подальшого ефективного використання міжбюджетних трансфертів.

Критерії ефективності використання бюджетних коштів повинні відповідати цілям, на які виділяються бюджетні видатки, і давати можливість об'єктивно їх оцінити, а для цього слід враховувати повноту специфіки галузі, сфери, напряму використання бюджетних коштів.

Ефективність використання бюджетних видатків, як правило, передбачає повне і цільове їх освоєння й отримання відповідного порівнюваного результату. У цьому взаємозв'язку економічна ефективність від використання коштів є складовою результативності і передбачає досягнення максимального результату при залученні мінімального або запланованого бюджетом обсягу коштів. Визначити економічну ефективність, на наш погляд, можна, застосувавши формулу (3.1), шляхом співвідношення отриманого порівнюваного результату до запланованих показників використання коштів.

$$E = \frac{\Phi}{\Pi}, \quad (3.1)$$

де E – економічна ефективність використання бюджетних видатків;

Φ – фактично отриманий результат;

Π – плановий показник.

- Якщо $E > 1$, кошти використані неефективно і економічна ефективність нижче ніж було заплановано;
- якщо $E = 1$, кошти використані ефективно і економічна ефективність відповідає плановим очікуванням;

- якщо $E < 1$, кошти використані ефективно і економічна ефективність вища ніж заплановано.

Варто враховувати не тільки фінансову сторону, що є головним у використанні бюджетних видатків, в тому числі міжбюджетних трансфертів, а також звернути увагу на такий важливий показник ефективності, як якість. Якість стосується проектування будівництва, виконання будівельно-монтажних робіт, надання соціальних послуг, придбання устаткування тощо.

Ефективність використання міжбюджетних трансфертів слід розглядати під кутом зору отримання позитивних результатів, користі, які б задовольняли суспільні потреби. При цьому слід враховувати, що результат ефективності використання бюджетних видатків з його кількісними і якісними показниками не є сталою величиною. Змінюються обставини, час, потреби, вимоги і виникають нові можливості, способи досягнення намічених стратегічних цілей соціального та економічного розвитку територій та держави.

При розробці планів, особливо програм соціально-економічного розвитку, необхідно враховувати потребу населення і зіставляти із загальнодержавними інтересами, а також враховувати фінансові можливості держави при формуванні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам.

Досягнення позитивного результату при використанні міжбюджетних трансфертів є наслідком спроможності місцевих бюджетів надавати громадянам якісні соціальні послуги, створювати умови для бюджетного і соціально-економічного вирівнювання регіонів.

Бюджетні видатки є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери, оскільки за їх допомогою держава може змінювати структуру виробництва, впливати на результати діяльності економічних суб'єктів, здійснювати соціальні перетворення [219].

Визначаючи ефективність використання бюджетних видатків, важливо, щоб органи контролю не тільки встанов-

лювали факти неефективного використання коштів, а й за допомогою кількісних і якісних показників, що входять до критеріїв ефективності, оцінювали й діяльність самих розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, оскільки розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за управління бюджетними асигнуваннями. Такий підхід дасть можливість мобілізувати зусилля щодо недопущення неефективного використання бюджетних коштів.

Крім того, на регіональному рівні необхідно враховувати фінансово-економічний потенціал територій і більш повно й ефективно його використовувати відповідно до стратегічних завдань економічного й соціального розвитку держави.

У центрі бюджетного перерозподілу фінансових ресурсів має бути чітке визначення кола обов'язків органів влади різних рівнів та ефективність виконання ними покладених обов'язків.

Одним із перспективних факторів впливу на забезпечення ефективності використання міжбюджетних трансфертів має бути запровадження стратегічного планування бюджету на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу як на загальнодержавному, так і на галузево-регіональному рівнях, залежно від можливостей і стану економіки та соціальної сфери. Перспективне бюджетне планування дасть можливість визначати певні заходи на тривалий період, що сприятиме ефективному вирішенню проблем соціально-економічного розвитку регіонів і держави. Ефективніше слід інвестувати бюджетні кошти не тільки в соціальний сектор, а й в економіку, що забезпечить економічне зростання. При цьому інвестування в економіку не суперечить соціальній спрямованості бюджету, оскільки реальність соціальних гарантій може бути забезпечена тільки за умови досягнення сталого економічного зростання.

Через неефективне управління і використання міжбюджетних трансфертів неможливо досягти мети соціально-економічного розвитку країни.

Дослідження показало, що наслідки неефективного використання міжбюджетних трансфертів є чинником значних перекосів у соціально-економічній сфері. Зокрема, невиконання гарантованих державою соціальних виплат малозабезпеченим сім'ям, повноти забезпечення пільгами окремих категорій громадян, невведення вчасно в експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури, розпорошення коштів тощо. Такий стан несе в собі значні ризики для усієї бюджетної системи та недосягнення стратегічної мети, на яку виділяються бюджетні видатки.

У процесі виконання бюджету важливо, щоб фінансові ресурси, надані головному розпоряднику або одержувачу бюджетних коштів, спрямовувалися на заходи відповідно до мети досягнення запланованих цілей, пов'язаних з наданням послуг, закупівлею товарів і виконанням програм.

Прикладом може бути будь-яка програма соціально-економічного розвитку, головним завданням якої є:

- вирішення найбільш гострих соціально-економічних проблем селища, міста, області, поліпшення їх інвестиційної привабливості, відновлення соціальної інфраструктури;
- залучення додаткових інвестицій;
- створення додаткових робочих місць;
- досягнення повної продуктивної зайнятості населення;
- формування сучасного високоефективного конкурентоспроможного санаторно-курортного, туристичного та готельного комплексів загальнодержавного і міжнародного значення шляхом зміцнення існуючої матеріально-технічної бази, створення умов для якісного відпочинку туристів та лікування громадян;
- збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів для формування належних обсягів видатків;
- поліпшення соціально-економічного стану, зростання добробуту громадян, якості їх життя.

Практично це означає проведення капітального ремонту, будівництво доріг, шкіл, дитячих садків, фельдшерсько-акушерських пунктів, лікарень, ремонт котелень, реставрація пам'яток архітектури, забезпечення громадян централізованим газо-, електро-, водопостачанням і таке інше. Проте через неефективні управлінські рішення, виділені з державного бюджету місцевим бюджетам кошти на ці завдання не досягають потрібних результатів.

Наприклад, аудит ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток засвідчив, що облдержадміністраціями (крім Закарпатської, Рівненської та Херсонської) не забезпечено реалізації вимог постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 531 «Про затвердження переліку об'єктів, що фінансуються у 2008 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток».

Як наслідок, із 773 об'єктів, запланованих до завершення у 2008 році за рахунок коштів субвенції, 299 об'єктів на загальну суму 275,1 млн грн не введено в експлуатацію. Зазначене пов'язано з тим, що до Переліку об'єктів у ряді випадків були включені об'єкти із невідкоригованою проектно-кошторисною документацією (розробленою за старими цінами), відсутністю дозвільної документації, непроведенням тендерних процедур та недофінансуванням об'єктів за рахунок місцевих бюджетів та інших джерел у передбачених обсягах. Найбільшу кількість об'єктів не ввели в експлуатацію місцеві органи влади у Донецькій області – 38 (з 105 об'єктів), Дніпропетровській – 31 (з 72), Вінницькій – 23 (з 35), Полтавській – 9 (з 10), Івано-Франківській області – 9 (з 13) об'єктів. Таким чином, не було досягнуто запланованого соціального ефекту щодо забезпечення населення відповідними послугами у галузях освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства [133].

Невиконання стратегічних програмних завдань, на які і виділяються бюджетні видатки, не дає можливості суспільству успішно розвиватися, забезпечувати соціально-економічний розвиток, покращувати умови життя людей, врешті-решт викликає недовіру у населення, негативно впливає на імідж органів влади і держави загалом.

Подолання цих негативних тенденцій лежить в площині, по-перше, розуміння всіх нюансів існуючих проблем, причин їх виникнення і наслідків для економіки та соціальної сфери держави, по-друге, вироблення науково обґрунтованих, надійних механізмів призупинення негативних тенденцій щодо ефективного використання міжбюджетних трансфертів, забезпечення раціонального їх використання.

Тому постає логічне запитання, як забезпечити ефективність використання міжбюджетних трансфертів і досягти стратегічних цілей. Адже ефективність і економність використання бюджетних коштів є основним принципом функціонування бюджетної системи.

Одним з ефективних методів слід вважати розробку комплексних заходів, спрямованих на виправлення ситуації. Зокрема, на ключові посади державного управління слід висувати освічених, компетентних фахівців, спроможних ефективно діяти за будь-яких обставин і приймати виважені, ефективні управлінські рішення.

Як свідчать результати дослідження, часто бюджетні програми не містять переліку результативних показників (економічних, соціальних, екологічних тощо), які будуть досягнуті в результаті їх виконання в кількісному і якісному вираженні за напрямками і роками. Цей недолік не дає можливості здійснювати моніторинг і оцінку досягнення мети та ефективності використання бюджетних видатків при виконанні заходів програми. Усунення цієї проблеми дасть можливість ефективніше використовувати передбачені бюджетні асигнування та контролювати ступінь виконання програмних заходів.

Проведення оцінки результативності бюджетних програм на підставі аналізу відповідних показників, а також інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування [156].

Політику державних видатків можна вважати ефективною за умови збільшення співвідношення сукупного показника результативності бюджетних програм до загального обсягу бюджетних видатків [121].

У процесі управління бюджетними ресурсами важливо знайти оптимальну модель розподілу бюджетних видатків, яка визначається рівнем втручання держави у виробничі процеси та її зобов'язаннями щодо гарантій соціального забезпечення своїх громадян. Результати дослідження підтверджують, що надмірна частка перерозподілу фінансових ресурсів не буде корисною, а навпаки, часто призводить до негативних наслідків, аж до втрати бюджетних коштів.

Важливим є застосування економічних стимулів як засобу встановлення взаємозв'язку між інтересами і певною формою реалізації різних видів економічних інтересів. На нашу думку, мотиваційний механізм діяльності залежить від створення справедливої системи міжбюджетних відносин на основі таких принципів: частка трансфертів розподіляється не в «ручному режимі», а рівномірно відповідно до нормативів і затверджених соціальних стандартів; дотримується соціальна справедливість; створюються належні умови для життя людей в будь-якій місцевості, що сприяє розвитку продуктивних сил. На практиці це означає забезпечення всіх регіонів України загальнодержавними стандартами споживання соціальних благ, створення рівних умов для проживання і соціально-економічного розвитку територій.

Вирішити питання можливо шляхом запровадження стимулюючого механізму забезпечення ефективності використання міжбюджетних трансфертів (рис. 3.3).

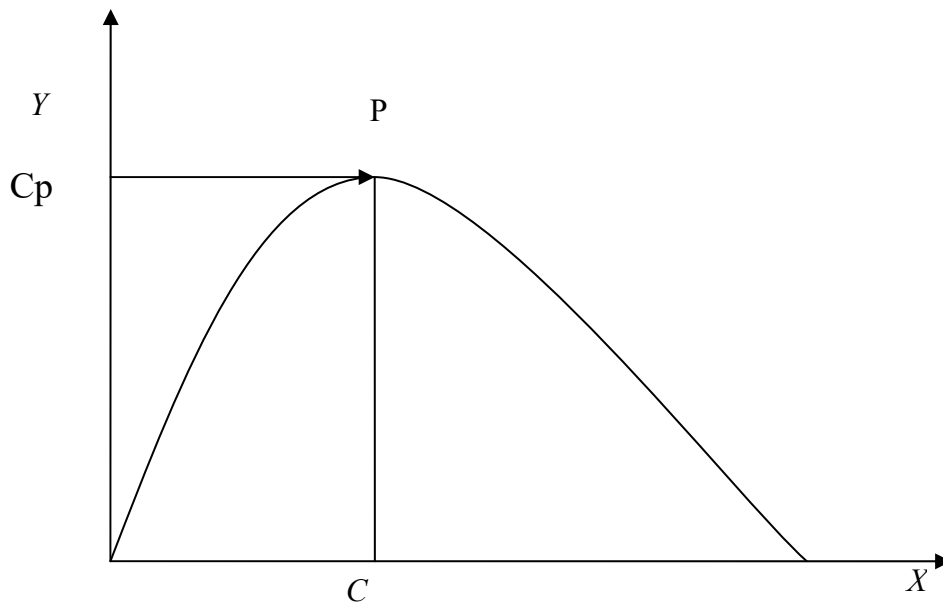


Рис. 3.3. Механізм економічного стимулювання забезпечення ефективності використання бюджетних коштів

Джерело: розроблено автором.

Суть цього механізму полягає в тому, що, наприклад, по осі X слід враховувати загальнодержавні стандарти та нормативи (C), а по осі Y — результати діяльності місцевих бюджетів, їх фактичний результат. Точка P відображає середній показник результативності соціально-економічної діяльності (C_p) до встановлених або затверджених стандартів (C), тобто є тим орієнтиром, що демонструє, в якій стадії або на якому етапі соціально-економічного розвитку перебуває той чи інший регіон порівняно із середньостатистичним показником по країні.

Наприклад, регіон або область (N) за сукупними показниками соціально-економічного розвитку займає позицію вище середньої по країні (P). Однак тут слід мати на увазі, що загальний або зведений показник соціально-економічного розвитку включає низку якісних і кількісних показників, зокрема: рівень доходів на душу населення, кількість і якість наданих соціальних послуг, розвиненість мережі соціальної інфраструктури (дороги, фельдшерсько-акушерські пункти, заклади освіти, будинки культури тощо), природній приріст населення і таке інше. Високий результат (вище за середній

по країні) дає підстави застосовувати до цієї області заохочувальні коефіцієнти економічних стимулів як для окремих розпорядників коштів, так і безпосередніх працівників.

Запровадження такого механізму, на нашу думку, є найбільш прийнятним для українського суспільства. Адже в умовах адміністративно-корупційно-олігархічної системи управління сподіватися на порядність і принциповість чиновників не можна. До того ж, досвід законослухняних європейців в цьому питанні не повною мірою відповідає традиціям і поведінці більшості українців. Нам необхідно враховувати ментальність нашого народу і вибудовувати власну модель ефективного розвитку міжбюджетних відносин, в тому числі, застосовуючи різні механізми стимулювання і заохочення задля ефективного використання міжбюджетних трансфертів і досягнення стратегічної мети розвитку країни. Крім того, впровадження цього механізму не потребуватиме значних бюджетних витрат, а навпаки, в порівнянні з нинішніми втратами сприятиме ефективному їх використанню та стимулюватиме відповідальних працівників якісно виконувати доручену роботу, орієнтуватися на продуктивність та результативність своєї праці.

Цей механізм дасть можливість впровадити здорову міжрегіональну конкуренцію, оскільки регіони з низькими показниками соціально-економічного розвитку будуть прагнути досягнення кращих результатів. До того ж, конкуренція сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів, зниженню їх розпорошення, підвищуватиме обсяг і якість наданих послуг відповідно до гарантованих державою соціальних стандартів. При формуванні проекту бюджету на наступний рік обов'язково мають враховуватись кількісні і якісні кінцеві результати попереднього року, що значною мірою дисциплінуватиме розпорядників та одержувачів коштів.

Оцінюючи ефективність перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, на нашу думку, є давно назрілим і обґрунтовано виваженим кроком. Цей процес є завершальним етапом перерозподілу фінансових ресурсів

і дає відповідь на питання не тільки ефективності використання видатків, а і подальшої спрямованості розвитку міжбюджетних відносин. Інакше кажучи, оцінка ефективності і результативності є логічним способом зворотного зв'язку між виділеними коштами і отриманими результатами. Сам процес оцінювання виконання показників ефективності і результативності використання міжбюджетних трансфертів має на меті вдосконалення надання соціальних послуг, передбачених Конституцією України та законами України.

Критерієм ефективності усієї системи міжбюджетних відносин мають бути здатність системи забезпечити місцеві органи достатніми фінансовими ресурсами для реального бюджетного вирівнювання дисбалансів окремих регіонів та створити умови для повноцінного життя людей, формування інвестиційно-привабливого середовища.

Міжбюджетні відносини є дієвим засобом регулювання соціально-економічного розвитку, важливим показником розвиненості бюджетного процесу.

Досягти ефективного функціонування бюджетної системи можливо за умови її поступового розвитку та приведення у відповідність до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку суспільства [95].

Деякі дослідники пропонують підвищувати ефективність управління результатами в процесі виконання бюджету шляхом запровадження постійного моніторингу реалізації бюджетних програм на основі удосконалення системи показників, які підлягають моніторингу, розробки методології корегування бюджетних програм, з огляду на реалізацію ними загальнодержавних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, розроблення методологічних засад визначення напрямів спрямування та критеріїв розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів на середньо- та довгострокову перспективу [121].

Ми вважаємо, що в цьому зв'язку важливо посилити роль контролюючих органів. Всі без винятку результати аудитів контролюючих органів мають містити розділи щодо

оцінки економності і ефективності використання виділених фінансових ресурсів, а також ефективності діяльності самого розпорядника бюджетних коштів.

Розгляд шляхів підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів не може бути відокремлений від загальної системи регіонального управління, інструментом якої є бюджет.

Створення ефективної моделі міжбюджетних відносин, яка забезпечить ефективне використання міжбюджетних трансфертів, є одним із пріоритетних завдань бюджетної політики. Як свідчать результати дослідження, існуючі проблеми є наслідком нехтування посадовими особами особливостями економічних процесів, прийняття неефективних односторонніх рішень, відсутності системного підходу до кардинального реформування міжбюджетних відносин. Водночас забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин при багаторівневості бюджетного регулювання потребує докорінного реформування системи міжбюджетних відносин, в тому числі усунення вищезгаданих проблем з метою створення в Україні реального ефективного бюджетного унітаризму на основі децентралізованої моделі міжбюджетних відносин з чітко визначеними параметрами повноважень і функцій органів влади відповідно до задекларованих програм і концепцій перспективного соціально-економічного розвитку країни.

3.3. Аналіз використання бюджетних коштів

Бюджет як економічна категорія тісно взаємопов'язаний з товарно-грошовими відносинами. Рух грошей, товарів, формування фінансових ресурсів, фондів споживання, нагромадження, ціноутворення, а також використання цих ресурсів – все це уособлює економічні відносини, відображені в бюджеті, а потім кореспондується у видатках бюджету. Ці відносини є складовою економічної політики держави та важливим фак-

тором впливу на зростання суспільного виробництва, удосконалення соціально-економічного розвитку країни.

Значний економічний потенціал держави зосереджений у бюджеті і саме бюджет виконує одну з основних державних функцій – управління економікою. Ключові економічні зрушення, нововведення та будь-які соціально-економічні досягнення, що відбуваються в країні, здійснюються за безпосередньою участю бюджету. За рахунок бюджету фінансуються економічні та соціальні заходи, інвестиційні, екологічні, культурно-масові, спортивні програми, забезпечується процес розширеного відтворення.

Як стверджують відомі вчені, видатки бюджету повинні бути інструментом досягнення вищого критерію справедливості у розподілі державних благ з метою досягнення граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства [36].

Видатки держави за розміром і статтями бюджетної класифікації лише загальною відображають кількість і якість дійсно наданих суспільству колективних послуг. Тому ефективність видатків бюджету є тим вищою, чим повніше вони відображають реальний рух державних послуг [194].

Оптимізація видатків бюджету дає можливість за відповідного обсягу та структури досягти кращі параметри можливих соціально-економічних ефектів.

Зважаючи на нинішню соціально-економічну ситуацію в країні, увага вчених, на нашу думку, має бути зосереджена на питаннях, що стосуються оптимізації видатків бюджету, раціонального та ефективного використання бюджетних коштів з метою забезпечення стабільної динаміки соціально-економічного розвитку країни.

Відомо, що видатки бюджету впливають на економічне та соціальне становище, покращання життя суспільства, тому одним із способів підвищення їх дієвості є необхідність їх ефективного використання.

Ефективність бюджетних видатків тягне за собою економічні, соціальні та політичні наслідки. Оцінку ефективності бюджетних видатків іноді важко або й не можливо здійснити

одразу, оскільки, наприклад, витрати на освіту забезпечують благополуччя нації та життєздатність країни не сьогодні, а в майбутньому. Це також стосується і наукових досліджень, охорони здоров'я тощо. Недофінансування цих галузей – це втрати в недалекому майбутньому інтелектуального, науково-технічного потенціалу, а також виродження фізично та морально здорової нації.

Наприклад, за результатами аналізу використання бюджетних коштів на забезпечення лікування хворих на діабет у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях встановлено, що в Хмельницькій області захворюваність на цукровий діабет (на 100 тис. населення) одна із найбільших в Україні. Діти, хворі на діабет, не отримують гарантованого державою лікування. При запланованих 30–40%, у 2010–2011 рр. у Вінницькій і Житомирській областях оздоровлено лише близько 8 і 4% відповідно хворих дітей. Наявна кількість шкіл самоконтролю дає можливість проконсультувати лише близько 15% усіх хворих на діабет.

Управлінням охорони здоров'я та курортів Вінницької, управліннями охорони здоров'я Житомирської та Хмельницької облдержадміністрацій за десять років не створено ефективної системи функціонування Державного реєстру хворих на цукровий діабет, завдяки якому мала визначатися потреба в забезпеченні лікування цих хворих, а також не забезпечено дотримання вимог чинного законодавства при плануванні та витрачанні підпорядкованими закладами охорони здоров'я бюджетних коштів, виділених на забезпечення лікування хворих на діабет, що призвело до використання з порушенням законодавства 77,9 млн грн бюджетних коштів, неефективно – 22,4 млн грн [136].

Таким чином, незабезпечення належного доступу до медичної допомоги, недостатня профілактика та діагностика хворих на цукровий діабет спричинює зростання інвалідності та ранньої смертності серед цієї категорії громадян, а це означає, що держава втрачає потенціал здорових громадян і майбутнє.

Успішність і ефективність медичної галузі безпосередньо залежить від достатнього кадрового забезпечення та раціонального використання наявних фінансових ресурсів [56].

Інша не менш важлива суспільна проблема – це підготовка досвідчених, якісних, професійних фахівців, які відповідають сучасним потребам ринку праці, та проведення перспективних наукових досліджень у сфері поширення знань і новітніх інформаційних технологій.

Однак, як свідчать результати аудиту, досягти певного прогресу в освітній галузі досить складно. Так, аудитом ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії педагогічних наук України на наукові дослідження, встановлено, що академія, затверджуючи щороку підвідомчим установам асигнування на здійснення понад 200 наукових досліджень, не забезпечила повною мірою дотримання вимог чинного законодавства у цій сфері. Також не досягнуто широкого впровадження отриманих результатів у освітню галузь. Незважаючи на необхідність поліпшення якості освіти з метою підвищення її конкурентоспроможності, сприяння соціально-економічному розвитку держави і забезпечення життєвих перспектив молоді, методики, засоби і нові інформаційні технології впроваджувалися лише у 2–5 навчальних закладах, що не забезпечувало ефективного використання бюджетних коштів, виділених на цю мету.

З підготовлених у 2010–2011 рр. науковцями академії 262 розробок МОН молодьспортом надано дозвіл на використання 44 (16,7%), оприлюднено лише 1,6% підготовлених матеріалів. Не реалізовано і передано до архіву у вигляді рукописів матеріали 55 НДР, на виконання яких із державного бюджету використано 81,2 млн грн [136].

Таким чином, витрачені бюджетні кошти на наукові дослідження використані неефективно і не принесли очікуваного результату. Проблематика ефективності бюджетних видатків особливо актуальна, оскільки саме ефективність

використання бюджетних коштів є основою розвитку як здорового суспільства, розумної нації, так і фундаментом її економічного зростання.

Ефективність бюджетних видатків закономірно пов'язують з макроекономічними показниками, зокрема обсягом ВВП та інвестицій, реальними доходами населення, курсом гривні тощо. Ефективність бюджетних видатків тісно взаємопов'язана з показниками економічного і соціального розвитку країни та регулюючим впливом держави на ці фактори. Державний бюджет є планом використання бюджетних коштів, тому й виникає необхідність постійно визначати ефективність бюджетних видатків, встановлювати, куди витрачено бюджетні кошти і який результат отримано, тобто є необхідність зіставляти кінцеві результати з фактичними видатками. В цій ситуації важлива як персональна, так і інституційна відповідальність за ефективність бюджетних видатків.

За своєю економічною суттю оцінка ефективності бюджетних видатків дає можливість виявити, наскільки ефективними і раціональними є діяльність і поведінка усіх учасників бюджетного процесу, передусім розпорядників бюджетних коштів, у прагненні досягати максимальних результатів від використання бюджетних ресурсів. Зміст оцінки ефективності видатків бюджету полягає в гармонії взаємодії всіх ланок і складових бюджетної системи з метою раціонального використання бюджетних коштів та досягнення значних економічних, соціальних, екологічних та інших результативних показників. Використання бюджетних коштів через бюджетну систему здійснюється переважно з однією метою – для реалізації поставлених цілей в економіці та соціальній політиці, покращання екологічної ситуації. Інакше кажучи, зусилля економічної, в тому числі бюджетної системи, спрямовані на задоволення важливих суспільних потреб, а ефективність у її загальному розумінні (зокрема, видатків бюджету) – це ступінь досягнення мети або відношення отриманого результату до поставленої мети.

У європейських країнах питання ефективності видатків є одним з головних чинників функціонування економічної системи та розвитку суспільства. Ефективність функціонування суспільного сектору та діяльність місцевих урядів – головна мета діяльності уряду. Наприклад, уряд Великої Британії звітує за показниками підвищення ефективності діяльності місцевих урядів. Стосовно тлумачення поняття «ефективність» слід зазначити, що воно розглядається як оптимальне використання наявних фінансових ресурсів місцевих урядів для надання суспільних послуг згідно з місцевими пріоритетами. Показник скорочення видатків (економія коштів) на надання послуг не завжди свідчить про ефективне використання фінансових ресурсів. До показників ефективності належать: зменшення використання людських, майнових, фінансових ресурсів в умовах забезпечення того самого обсягу суспільних послуг, покращання їхньої якості або досягнення пропорційного зростання вкладених ресурсів у поліпшення якості послуг [353].

В Україні ще недостатньо врегульовано питання ефективності використання бюджетних видатків. У ст. 20 (ч. 1) Бюджетного кодексу визначено застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу, який передбачає управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетним кодексом (ч. 2 ст. 20) [32] передбачено, що одним з елементів програмно-цільового методу є паспорти бюджетних програм. Згідно з нормами Бюджетного кодексу (п. 40 ч. 1 ст. 2; ч. 5 ст. 20) та п. 1 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 №1098, паспорти бюджетних програм визначають результативні показники, що характеризують хід їхньої реалізації, ступінь досягнення поставленої мети, виконання завдань та використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми.

Таким чином, маємо ситуацію, коли, наприклад, обсяги міжбюджетних трансфертів, що закріплені за головними розпорядниками коштів державного бюджету як «загальнодержавні видатки» (в тому числі, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, які є у додатках 3 до законів про державний бюджет на відповідний рік) і, відповідно, до п. 2 Правил паспорти бюджетних програм на кошти цих субвенцій не складаються.

Якщо до цієї проблеми додати відсутність належних критеріїв, наприклад, створення комфортних умов для утримання та виховання дітей та зобов'язань батьків сформувані такі умови, все разом унеможлиблює проведення контролю за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету на ці цілі. За нашими підрахунками, в останні роки близько 10–15% видатків загального фонду державного бюджету лише на допомогу дітям спрямовувалися без належного оцінювання ефективності.

Отже, через законодавчу та нормативну неврегульованість кошти субвенцій, наприклад, на виплату допомоги за дитиною одиноким матерям, малозабезпеченим сім'ям, є недостатньо результативні і не дають того ефекту, на який розраховує уряд та українське суспільство щодо створення комфортних умов для виховання та розвитку дітей, надання допомоги бідним сім'ям та виведення малозабезпечених сімей зі стану нужденності.

Крім того, трапляються непоодинокі випадки, коли деякі батьки та опікуни з метою наживи подають до органів праці та соціального захисту неправдиву інформацію, тим самим допускаючи численні факти порушень та зловживань і, відповідно, неефективного використання бюджетних видатків. За таких умов виділені з державного бюджету асигнування по суті є недостатньо ефективними і результативними у вирішенні проблем дітей. В свою чергу, превентивні заходи, наприклад, що здійснені органами управління праці та соціального захисту населення на місцях з метою виявлення цих зловживань, теж недостатньо дієві. В результаті проб-

лема не вирішується, а лише ускладнюється, при цьому держава допускає неефективне використання коштів і зазнає значних втрат.

Практика свідчить, що Мінфін часто не дотримується вимог положення про Міністерство фінансів та законів щодо підготовки пропозицій з удосконалення системи органів виконавчої влади та їх структури. Місцевими держадміністраціями в паспортах бюджетних програм, затверджених Мінфіном, не завжди передбачаються результативні показники, що характеризують досягнення мети і завдань розпорядника коштів відповідно до функцій, покладених на нього законом.

Показники діяльності, наприклад, передбачені в паспортах на 2013–2014 рр. у деяких областях, як і в попередні роки, зведено до формального отримання та виконання листів і доручень або інших документів, проведення нарад і придбання обладнання.

Обсяги неефективного використання бюджетних коштів зростали, хоча тенденція з виявленими фактами могла дещо змінюватися. Аналізуючи десятирічну динаміку виявлення Рахунковою палатою фактів неефективного використання бюджетних коштів, помічаємо, що наприклад, у 2004 році виявлено фактів на 2,5 млрд грн (дод. 12), однак у 2005 році ця сума подвоїлась і становила 5,2 млрд грн. У 2006 році цей показник в порівнянні з 2005 роком зменшився на 1,4 млрд грн, або на 27,0%.

Починаючи з 2007 року, Рахунковою палатою виявлено фактів неефективного використання коштів на суму 5,6 млрд грн. У 2008 році цей показник знову зріс на 2,3 млрд грн, або на 29,2%. У 2009 році в порівнянні з 2007 роком обсяги виявленого неефективного використання бюджетних коштів зросли в два рази, а у 2010 році цей показник становив рекордну суму за увесь досліджуваний період – 14,4 млрд грн.

Аналізуючи стан неефективного використання бюджетних коштів (дод. 12) можна зробити висновок, що у 2011 році ситуація почала змінюватися, оскільки виявлені обсяги неефек-

тивного використання бюджетних коштів дещо зменшилися. Так, в порівнянні з 2010 роком обсяги виявлених фактів скоротилися на 0,7 млрд грн, або на 4,9%. У 2012 році виявлено факти неефективного використання бюджетних коштів на суму 8 млрд 162,7 млн грн, це на 43,8% менше, ніж у 2010 році.

Однак цьому є певне пояснення, оскільки, контрольна діяльність Рахункової палати спрямовувалася на проведення контрольно-аналітичних заходів із метою встановлення реального стану справ із виконанням постанов і висновків Колегії Рахункової палати та стимулювання усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення дієвості та ефективності перевірок [136]. Тобто зменшення обсягів неефективного використання бюджетних коштів не було наслідком зменшення фактів неефективного використання коштів через покращання ситуації з фінансовою дисципліною та ефективністю управління бюджетними ресурсами, а викликано переорієнтацією Рахункової палати на проведення повторних аудитів з метою усунення раніше виявлених недоліків та порушень у сфері як управління, так і використання бюджетних видатків.

Вже у 2013 році помітна протилежна ситуація, адже фактів неефективного використання коштів виявлено на загальну суму 12,9 млрд грн, тобто збільшення в порівнянні з 2012 роком на 37,2%, або на 4,8 млрд грн.

Що стосується такого виду бюджетних порушень, як незаконне, в тому числі нецільове, використання бюджетних коштів, то у 2004 році таких фактів було виявлено на загальну суму 5,0 млрд грн. (дод. 12), а у 2005 році цей показник становив 3,7 млрд грн, тобто зменшився на 1,3 млрд грн (26,0%). У 2006 році тенденція змінилась на протилежну і фактів нецільового використання бюджетних коштів виявлено на загальну суму 7,0 млрд грн, тобто показник зріс в порівнянні з 2005 роком на 3,3 млрд грн, майже на половину, або на 47,2%. Проте в наступні два роки (2007–2008 рр.), як видно з даних дод. 14, тенденція в порівнянні з 2006 роком різко

Розділ III. Особливості здійснення видатків бюджету при реалізації програм соціально-економічного розвитку територій

змінилась і подібних фактів виявлено на 0,3 та 2,3 млрд грн, або на 4,3 та 32,9% відповідно менше.

У 2009 році бачимо різке зростання виявлених фактів незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів – 10,1 млрд грн, однак у 2010 році цей показник зріс ще більше в порівнянні з 2009 роком на 6,0 млрд грн (37,3%) і становив рекордну суму за увесь досліджуваний період – 16,1 млрд грн.

У 2011–2012 рр. тенденція знову змінилася аналогічно неефективному використанню коштів, тобто відбулося зменшення в порівнянні з 2010 роком, оскільки обсяги цього виду порушень становили у 2011 – 9,7 (–39,8%) та 2012 – 4,8 млрд грн (–70,2%). У 2013 році цей вид порушення в порівнянні з 2012 роком, хоч не значно, але зріс на 1 млн грн і становив 4,9 млрд грн.

При аналізі використання бюджетних коштів у наступних бюджетних періодах ми об'єднали разом усі бюджетні порушення, а саме неефективне, незаконне, в тому числі нецільове, використання бюджетних коштів в одну суму (дод. 13). Таким чином, визначено обсяг бюджетних видатків, які не дали суттєвої економічної чи соціальної користі або ефекту. Аналіз загальної ситуації виконання держбюджету свідчить про негативні тенденції в цій сфері. Так, щорічно факти неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів зростають, хоча обсяги загальних сум (з роками) можуть дещо змінюватись (дод. 13).

Найбільший обсяг виявлених фактів неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів за увесь досліджуваний період на суму 30,5 млрд грн виявлено Рахунковою палатою у 2010 році, хоча у попередньому 2009 році цей показник був меншим на 29,5%, або на 9 млрд грн. Протягом наступних двох років обсяг встановлених фактів зменшився більше, ніж у два рази (на 57,7%, або на 17,6 млрд грн) і у 2012 році в порівнянні з 2010 роком цей показник становив 12,9 млрд грн. Однак у 2013 році Рахунковою палатою виявлено фактів неефективного, неза-

конного, у тому числі нецільового використання бюджетних коштів на суму 17,9 млрд грн, а у 2014 році цей показник знову зріс на 9%, або 1,7 млрд грн і становив 19,6 млрд грн. Водночас у 2015 році цей показник знизився в порівнянні з 2014 роком на 36,3% і становив 12,5 млрд грн. Та ж сама тенденція продовжилась у 2016 році, зокрема, якщо порівнювати з 2015 роком, то цей показник знизився на 10,4%, або 1,3 млрд грн. У 2017 р. – показник зріс в порівнянні з 2016 роком на 11,9% і становив 12,7 млрд грн. У 2018 році в порівнянні з 2017 роком показник знизився на 20,0% і становив 10,2 млрд грн.

Аналіз чинників, які вплинули на зменшення обсягів неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів, залежить, по-перше, від типу проведеного аудиту (фінансовий аудит, аудит ефективності) та його мети, обсягів фінансування, сфери діяльності об'єктів аудиту, відповідальності і компетентності персоналу, а також досвіду, знань і навичок самих аудиторів. По-друге, в Україні останніми роками відбуваються структурні зміни в економіці, реформуються державні органи влади, проводиться дерегуляція, демонополізація й децентралізація. Посилюються заходи з підвищення бюджетної дисципліни та ефективного використання бюджетних коштів. Створені нові інститути за прикладом розвинених країн світу, зокрема повноцінно запрацювали Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро України, тобто сформовані ті органи, основними функціями яких є запобігання корупції та іншим шахрайським діям, в тому числі в бюджетній сфері. Ці чинники, на наш погляд, певною мірою позитивно відображаються на усьому бюджетному процесі щодо дотримання УБП вимог бюджетного законодавства. Проте без створення та належного функціонування Антикорупційного суду не забезпечено повної транспарентності в бюджетному процесі, недостатньо дієвого фінансового контролю, відсутня повнота прозорого руху коштів, а також малоактивної участі громадськості у формуванні пріоритетів

бюджетної політики, не створенню систему суцільного контролю з боку населення за усіма стадіями бюджетного процесу.

Незважаючи на змінну динаміку та різні показники, наприклад, суми у 2010 та 2016–2018 рр., обсяг встановлених фактів будь-якого року є досить значним. Переконливим є той факт, що якби обсяг будь-якого року був ефективно використаний, він суттєво вплинув, скажімо, на розбудову соціальної інфраструктури чи закупівлю обладнання для надання якісних послуг у сфері охорони здоров'я чи, наприклад, застосування сучасних методик або технологій навчання в освітній галузі тощо. Ефективно використані кошти, на наш погляд, дали б можливість модернізувати теплові мережі українських міст, допомогли б розробити нові енергоощадні технології, поліпшити житлові умови та соціальний захист незахищених верств населення тощо.

Обсяги встановлених фактів неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів свідчать про суттєві проблеми в бюджетній системі, які негативно впливають на раціональне та ефективне використання обмежених бюджетних видатків, що не дає можливості підвищувати рівень життя громадян, досягти кращих результативних показників соціально-економічного розвитку України.

Недосконалість управління державним і місцевими бюджетами, форм та методів бюджетного управління, відсутність реального планування та прогнозування бюджету на середньо- й довгостроковий періоди на основі новітніх бюджетних технологій, що успішно застосовуються в європейських країнах, спонукають до пошуку шляхів удосконалення управління ресурсами в бюджетному процесі України [153].

Проведене дослідження свідчить, що ефективність використання бюджетних коштів є важливим питанням усієї бюджетної системи України, адже встановлені обсяги неефективного, нецільового використання бюджетних коштів суттєво підривають економічну стабільність держави, дестабілізують

фінансову систему, гальмують соціально-економічний розвиток країни.

Першопричиною виникнення наукового інтересу і здійснення вченими розвідок у сфері бюджетних порушень були такі факти та мотиви. По-перше, значне зростання обсягів бюджетних порушень негативно відображається на показниках соціально-економічного розвитку країни. По-друге, ця проблема, що має всі ознаки системного, хронічного явища в бюджетній системі країни, чомусь не привертає достатньої уваги науковців, а значить, відсутні, не розробляються та не вживаються дієві науково обґрунтовані заходи запобігання, стримування щорічного зростання обсягів бюджетних порушень. Тому дослідження цієї проблеми, як і розробка деяких концептуальних засад її подолання є вкрай актуальними.

Результати дослідження свідчать, що питання зменшення бюджетних порушень і забезпечення раціонального та ефективного використання бюджетних коштів при виконанні бюджетних програм лежать в основі піраміди пріоритетів потенційних можливостей. Цю тезу підтверджують і численні результати аудиторських перевірок розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Таким чином, для центральних та місцевих органів влади ефективність використання бюджетних коштів у вирішенні нагальних соціально-економічних проблем не є пріоритетним напрямом їх діяльності (дод. 14).

Разом з тим, на нашу думку, в умовах глобалізації, частого виникнення світових фінансових криз зменшення чисельності порушень у бюджетній сфері та забезпечення суворої бюджетної дисципліни з метою раціонального використання бюджетних видатків є надійним чинником стабілізації фінансової системи країни, вагомим фактором сприяння вирішення нагальних проблем на шляху до пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку.

На представленій піраміді видно, що вирішення проблем соціально-економічного характеру для всіх рівнів органів державної влади передусім базується на отриманні коштів від

приватизації державного майна, залучення чергових кредитів. Натомість проблеми зниження бюджетних порушень і забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних ресурсів та досягнення конкретних цілей не є пріоритетними для посадовців усіх рівнів державної влади. Причина такого стану – недостатнє залучення державними структурами інтелектуальних зусиль, знань та навичок посадовців щодо ефективного управління бюджетними ресурсами. Враховуючи ці обставини, фактор зниження бюджетних порушень, особливо в нинішніх соціально-економічних умовах, де відсутній належний дієвий контроль та вплив на показники діяльності розпорядників коштів, не розглядається органами влади як важливий і доцільний чинник у забезпеченні фінансово-економічної стабільності, досягненні конкретних економічних, соціальних, екологічних або інших суспільно важливих цілей та результатів.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що питання бюджетних порушень, зокрема незаконного, в тому числі нецільового, та неефективного управління і використання бюджетних коштів є одними із основних проблем у бюджетній системі країни. Наприклад, у 2013 році сума встановлених фактів – 17,8 млрд грн, свідчить, що виділені з державного бюджету кошти не досягають поставленої мети і не виконують тих завдань, які на них покладаються в різних сферах суспільного життя.

Більше того, якщо до виявлених сум бюджетних коштів, використаних неефективно, незаконно, в тому числі не за цільовим призначенням, додати ті обсяги, які не були охоплені аудиторською перевіркою, все це має неабиякий вплив не тільки на соціально-економічний розвиток, а й на стійкість фінансової системи. Відволікання значних обсягів бюджетних видатків від вирішення нагальних соціально-економічних проблем, а не виконання бюджетними коштами поставлених завдань є прямою загрозою для фінансової системи країни через негативний вплив, що підвищує ризики на ринку капіталу.

Державні інституції на сьогодні не враховують тривалі негативні тенденції та не приймають дієві заходи щодо виправлення ситуації. Як результат, ситуація не тільки не змінюється, а навпаки, переростає в хронічне явище. Підтвердженням зазначеного є аудиторські перевірки.

Результати аналізу стану державних закупівель в Україні показали, що з 51 контрольного заходу, проведеного Рахунковою палатою в 2013–2014 рр., виявлено порушень на загальну суму 4 964 521,4 тис грн, це в чотири рази більше, ніж у період дії попереднього Закону України «Про здійснення державних закупівель» (1 231 003,1 тис. грн) [346].

Дослідження доводять, що причини появи бюджетних порушень полягають у постійному недотриманні УБП нормативно-правових актів, процедур, норм та принципів бюджетного законодавства.

Питання бюджетних порушень, зокрема неефективного використання коштів притаманні не лише бюджетній системі України. Такі проблеми характерні для більшості країн, а відрізняються лише кількістю фактів. Проте незалежно чи це поодинокі випадки, чи система, вони є серйозними викликами фінансовій та економічній політиці держави.

У 2017 році бюджет Євросоюзу через різні шахрайські схеми втратив близько 3 млрд євро. Такі дані містить доповідь Європейського бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF). Це набагато більше, ніж у 2016 році, коли контролери OLAF виявили нецільове використання 631 млн євро. В доповіді OLAF наведено приклад нецільового використання європейських бюджетних коштів у німецькій федеральній землі Саксонія-Анхальт, куди спрямовано Євросоюзом 162 млн євро у венчурний фонд інвестиційної компанії IGB для підтримки малих та середніх підприємств. Насправді кошти отримали більші компанії і не тільки в Саксонії-Анхальт. В деяких випадках кошти спрямовувались до підприємств, на які не розповсюджувалася ця фінансова підтримка. Факти нецільового використання коштів ЄС виявлені в Угорщині, Румунії та Італії і найбільше шахрайство встановлено у митній

сфері – на 2,3 млрд євро у Великій Британії. Зокрема, імпортери китайського одягу та взуття систематично занижували вартість товарів при ввезенні до ЄС і тим самим економили на митних зборах. Видатки бюджету Євросоюзу перевищують 160 млрд євро і ці кошти є суттєвою проблемою, особливо для країн, які виступають проти євроінтеграції [40].

Україна, на відміну від країн Європейського Союзу, немає такого рівня фінансової спроможності, тому допускати неефективне, нецільове використання бюджетних видатків небезпечно: це загрожує стійкості фінансової системи.

Як відомо, глобальна фінансова криза 2007–2008 рр. розпочалася з падіння ринку похідних фінансових інструментів у США і тривалий період часу знадобився урядам багатьох країн світу, в тому числі і України, для запровадження антикризових заходів з метою стабілізації фінансового ринку. В таких складних умовах з метою запобігання фінансовій кризі більшість країн Європейського Союзу запровадили суворі заходи бюджетної економії та жорсткого скорочення бюджетних видатків, які тривають і донині. На наш погляд, Україні теж необхідно посилювати фінансову дисципліну, особливо в нинішніх складних фінансово-економічних, соціальних умовах, та забезпечувати раціональне й ефективне використання бюджетних коштів.

Головним завданням бюджетної політики України в сучасних умовах повинно бути передусім скорочення непродуктивних видатків бюджету, оскільки це негативно впливає на фінансовий стан держави [316].

Створення механізму ефективного та раціонального використання бюджетних коштів – один з основних пріоритетів сильної держави, її органів та структур. Держава покликана створити таку систему інститутів і так організувати їх діяльність, щоб забезпечити повноту надання соціальних послуг громадянам відповідно до прийнятих стандартів, сприяти поліпшенню рівня і якості життя населення.

В умовах фінансово-економічної кризи, соціальних потрясінь питання ефективності використання бюджетних коштів набувають ще більшої значущості, оскільки вирішення нагальних життєвих проблем потребує більш раціонального використання бюджетних видатків.

До того ж, забезпечити динамічний, соціально-економічний розвиток країни в умовах економічної кризи можливо завдяки пошуку додаткових фінансових резервів. І саме підвищення позитивних і послаблення негативних факторів, які впливають на ефективність використання бюджетних коштів, є надійним резервом і показником стабільності макрофінансової системи, створення підґрунтя для зростання економіки держави.

Світовий досвід доводить, що динамічний розвиток суспільства потребує обґрунтованого перегляду функцій і ролі держави з метою зміцнення її фінансової основи, реформування бюджетної системи шляхом приведення її у відповідність до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Обравши курс на євроінтеграцію, Україна зобов'язана дотримуватися світових стандартів стосовно забезпечення фінансової стабільності, високого рівня економічної активності та соціальних стандартів, збалансованого розвитку відповідно до цивілізованих правил [95].

На сьогодні найважливішим завданням бюджетної політики України є модернізація бюджетного сектору економіки, переорієнтація бюджетних видатків у напрямі економності, ефективності та результативності, зниження енергоємності.

Причиною переважної більшості недоліків бюджетної системи є проблеми бюджетного процесу, оскільки він недостатньо ефективний та орієнтований на досягнення конкретних результатів.

Учасники бюджетного процесу не дотримуються принципів бюджетної системи, зокрема ефективності та результативності при використанні бюджетних коштів.

Детальний аналіз структури виявлених випадків неефективного використання бюджетних коштів свідчить, що найбільш поширеними є такі види порушень:

- прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- фінансування заходів, що не належать до пріоритетних;
- надміру завищена оплата виконаних будівельних робіт;
- тривале утримання коштів без використання тощо.

Проведений нами аналіз показав, що людський фактор є визначальним в неефективному використанні коштів, оскільки саме від якісних, виважених, кваліфікованих, обґрунтованих рішень посадовців залежить ефективність та результативність використання бюджетних коштів.

Важливим чинником формування ефективних бюджетних відносин у межах бюджетної системи є бюджетне законодавство: саме від нього залежить характер відносин у бюджетній сфері.

У Бюджетному кодексі (як в старій, так і новій редакції) є лише загальне визначення принципу ефективності. Однак документ не містить чіткого законодавчого визначення поняття «ефективність», відсутні показники, що входять до критерію ефективності та не прописано механізм оцінки ефективності, а також немає визначення терміна «неефективне використання бюджетних коштів».

В Економічному енциклопедичному словнику термін «ефективність», кваліфікується як здатність створювати ефект, результативність процесу, проекту тощо і визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат [233].

В економічній науці поняття «ефективність» прийнято визначати якісно і кількісно. Як економічну категорію поняття визначають за допомогою трьох складових: продуктивності, результативності і економності. Остання передбачає отримання найкращого результату за передбачуваний або менший обсяг бюджетних коштів. Результативність характеризує ступінь фактичних результатів до запланованих, а продуктивність

визначається співвідношенням отриманого результату до фактично використаних ресурсів.

Проте ні в Бюджетному кодексі України, ні в інших законах України немає чітких показників критерію, а також визначення терміна «ефективність використання бюджетних коштів» так само, за яким принципом або механізмом слід визначати «неефективне використання коштів».

Без законодавчого врегулювання цих питань кожен учасник бюджетного процесу в довільній формі надає власне тлумачення, кваліфікацію «ефективного» або «неефективного використання бюджетних коштів». Таким чином, поширюється суб'єктивне визначення цього терміна із застосуванням окремо взятих відповідних правил, стандартів, критеріїв, що іноді призводить до протиріч та неточного тлумачення цієї складної економічної категорії.

Ми вважаємо, що це питання потребує відповідного врегулювання і стосується загальних підходів до визначення ефективності та неефективного використання бюджетних коштів в різних галузях та сферах суспільного життя.

На підставі проведеного дослідження автором здійснено спробу розкриття економічної сутності ефективного використання бюджетних коштів, що полягає в економічному, продуктивному, результативному використанні бюджетних видатків і проявляється у повноті виконання мети бюджетних програм, державних закупівель, соціального забезпечення населення, розширення мережі доступних суспільних благ, сталої динаміки соціально-економічного розвитку країни; ефективність бюджетних видатків характеризує досягнення учасниками бюджетного процесу завдань з економічного, соціального, інноваційно-інвестиційного розвитку держави, реалізації пріоритетів стратегії економічного зростання, формування умов стійкості фінансово-бюджетної системи; видатки бюджету оцінюються за відповідними критеріями ефективності, що впливають на результативність та якість здійснення програмних заходів з метою досягнення відповідних цілей суспільного розвитку.

Виконання бюджету будь-якого рівня завжди має конкретну мету – отримання високих результатів при використанні бюджетних коштів. Часто мета бюджетної програми, на яку виділяються бюджетні кошти, не досягається. Причиною цього є діюча система формування та виконання бюджету, не орієнтованого на ефективність використання бюджетних коштів, досягнення конкретних запланованих результатів.

На відміну від попередньої [33], в новій редакції Бюджетного кодексу України, прийнятій 8 липня 2010 року [32], виписано чіткі порушення бюджетного законодавства (ст. 16) та передбачено заходи впливу на порушників. Проте неефективне використання бюджетних коштів відсутнє в переліку бюджетних порушень. Хоча, на нашу думку, це поняття слугуватиме додатковим інструментом впливу на учасників бюджетного процесу і сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних видатків.

Перевагою нової редакції Бюджетного кодексу слід вважати запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі, що сприяє зосередженню бюджетних ресурсів на досягненні кількісних і якісних результатів при використанні бюджетних коштів. Встановлено пряму залежність між бюджетними ресурсами та фактичними запланованими результатами від їх використання, надано можливість оцінити не тільки якісно, але й кількісно кінцевий результат бюджетування.

У Бюджетному кодексі [32] розширено принцип ефективності за рахунок показника результативності та повноваження головних розпорядників коштів щодо здійснення ними управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

У статті 26 Бюджетного кодексу [32] передбачено посилення внутрішнього контролю і персональну відповідальність

головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня, в особі їх керівників, за ефективно і результативно управління бюджетними коштами. Проте на сьогодні можна з впевненістю зазначити, що суттєво підвищити ефективність використання бюджетних коштів при виконанні бюджету поки що складно.

У Бюджетному кодексі [32] зазначено, що оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Інституційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України. В цій ситуації важко позбутися суб'єктивізму в оцінці ефективності.

Проблеми ефективності функціонування бюджетного процесу безпосередньо впливають на ефективність використання бюджетних коштів. Неefективне використання бюджетних коштів не викорінюється у бюджетному процесі.

Наслідки неефективного використання коштів завдають шкоди не тільки розвитку окремих галузей економіки, а й соціальній сфері через те, що не будуються і не ремонтуються вчасно і в запланованих обсягах будинки, школи, дитячі садки, лікарні, дороги, мости. Зростають обсяги розпорошення бюджетних коштів, зниження рівня соціального захисту населення, зростає обсяг незавершеного будівництва і таке інше.

Наприклад, за результатами аудиту використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян встановлено, що у 2007 році не використано та повернуто до державного бюджету 0,4 млн грн, а в 2008 році місцевими бюджетами повернуто у зв'язку з невикористанням 3 млн грн [133].

Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 № 378 було передбачено, що у 2007 році бюджетні кошти,

виділені на державну підтримку з будівництва та технічного переоснащення вугледобувних підприємств, насамперед використовуються для фінансування робіт з капітального будівництва об'єктів, що вводяться в експлуатацію у 2007 році, та об'єктів, ступінь готовності яких становить не менше 50%. Будівельна готовність більше третини об'єктів, включених до Переліку на фінансування у 2007 році, становила менше 50%. На фінансування 19 об'єктів неефективно використано 14,3 млн грн [133]. Тобто в порушення вимог постанови уряду замість прискорення введення в дію об'єктів з високим ступенем будівельної готовності бюджетні кошти були розпрошені на об'єкти з низьким ступенем будівельної готовності.

Неефективно використано також кошти у сумі 2,3 млн грн, спрямовані у 2008 році на розробку техніко-економічного обґрунтування будівництва шахт «Новосвітлівська» та «Краснолиманська-Глибока», будівництво яких не передбачалося ні програмою «Українське вугілля», ні Планом заходів на 2006–2010 рр. щодо реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [133].

Міністерством охорони здоров'я як розпорядником коштів субвенції державного бюджету і Київською міською державною адміністрацією не вжито дієвих заходів для завершення будівництва Центру із застосуванням технології позитронно-емісійної томографії для раннього виявлення онкологічних захворювань, введення в експлуатацію якого передбачалося ще у 2007 році. За відсутності приміщень для монтажу придбане унікальне медичне обладнання вартістю 220 млн грн продовжує зберігатися у звичайних складських приміщеннях без дотримання особливих умов (температурний режим, рівень вологості тощо). Гарантійні зобов'язання постачальника щодо цього обладнання закінчилися у жовтні 2009 року, тобто до завершення будівництва [133]. Важко спрогнозувати, скільки ще необхідно витратити бюджетних коштів для остаточного введення унікального медичного обладнання в дію.

Також внаслідок невважених управлінських рішень Міністерства охорони здоров'я і Академії медичних наук України закуплене для хірургічного корпусу Національного інституту раку обладнання на суму 56,1 млн грн більше двох років перебуває на складах [133].

Закуплений у листопаді 2007 року гамма-терапевтичний апарат Cobalt-60F вартістю 3,7 млн грн, що за документами поставлений до Івано-Франківського обласного онкодиспансеру 29.02.2008, станом на кінець червня 2009 року, тобто через 16 місяців, в експлуатацію не введений у зв'язку з неготовністю приміщень для його монтажу і фактично знаходиться на відповідальному зберіганні у постачальника УДВП «Ізотоп» (м. Київ). А через перенесення термінів введення в експлуатацію радіологічного корпусу Київського обласного онкодиспансеру не використовується централізовано закуплений у 2004 році гамма-терапевтичний апарат Theratron Elite 80 та процедурний стіл вартістю майже 3,3 млн грн [133].

Аналіз фактів бюджетних порушень свідчить, що однією з основних причин є некомпетентні, безвідповідальні рішення головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, в особі їх керівників. Саме необґрунтовані, суб'єктивні, непрофесійні дії посадовців без відповідного рівня знань, досвіду, а також неналежного прогнозування і планування призводять до неефективного використання бюджетних коштів і як результат – негативні соціально-економічні наслідки, а іноді прямі втрати бюджету.

Наведені приклади доводять, що це негативне явище є не менш шкідливе для фінансово-бюджетної системи держави, ніж скажімо, нецільове використання. Хоча останнє визнано в новій редакції Бюджетного кодексу бюджетним порушенням, на відміну від неефективного використання коштів.

Дослідивши стан, структуру неефективного використання бюджетних коштів, його обсяги та негативний вплив на соціально-економічний розвиток країни, приходимо до

висновку, що ця проблема є стримуючим фактором динамічного розвитку економіки та соціальної сфери країни.

На сьогодні в бюджетній системі України не налагоджено чіткого механізму вжиття дієвих заходів для запобігання непрозорим і неефективним процедурам використання бюджетних видатків.

Практика ефективного використання бюджетних коштів має на меті повне, цільове їх використання відповідно до затверджених параметрів бюджетного розпису та кошторису витрат.

Економічні наслідки неефективного використання бюджетних коштів з часом набувають великих масштабів, адже конкретну позицію плану не виконано, поставлених цілей і стандартів не досягнуто, а згодом, щоб виконати заплановане, знадобиться в декілька разів більше грошей, ніж було потрібно раніше[309].

Додаткове навантаження на бюджет становить і об'єктивний фактор, а саме нестабільна економічна ситуація, зокрема зміна цінової кон'юнктури протягом року, яка спричиняє подорожчання вартості послуг, товарів, робіт.

Без чітких важелів і передусім законодавчого регулювання і впливу зводяться нанівець всі намагання навести лад у сфері неефективного використання коштів та підвищити ефективність використання фінансових ресурсів країни. Водночас високий рівень ефективності використання бюджетних коштів є запорукою ефекту економічного зростання.

Нормативна неврегульованість більшості бюджетних питань не сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. До того ж, відсутні стимули для розпорядників та одержувачів коштів в їх ефективному використанні. Ефективність держави загалом визначається саме ефективністю функціонування фінансово-бюджетної системи, наскільки ефективно держава розпоряджається фінансовими і матеріальними ресурсами на шляху до основної мети – задоволення потреб людини.

Проведене дослідження дає підстави для висновків:

– неефективне використання бюджетних коштів є загальнодержавною проблемою, а обсяги виявлених фактів та масштаби негативних наслідків потребують негайного вирішення;

– з метою врегулювання становища необхідно визнати бюджетним порушенням «неефективне використання бюджетних коштів», надати визначення термінів «ефективність» та «неефективне використання бюджетних коштів», запровадити механізм їх оцінки при використанні бюджетних коштів та розробити дієві заходи впливу на учасників бюджетного процесу, які допускають неефективне використання бюджетних коштів;

– запровадити постійний моніторинг як ефективності використання бюджетних коштів, так і діяльності головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів щодо ефективності управління та використання за бюджетним призначенням.

Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів сприятиме стабільності фінансової, стане запорукою розширеного відтворення, позитивного впливу на кількісні і якісні показники економічного та соціального розвитку країни.

Для всіх учасників бюджетного процесу важливим є застосування нових підходів у формах і методах роботи. Передусім необхідно навчитися ефективно управляти фінансовими ресурсами держави з метою досягнення цілей у найбільш економний, ефективний і результативний спосіб, аби забезпечити повною мірою соціально-економічні потреби і прагнення суспільства.

Основна мета виконання бюджетів різного рівня – досягнення законодавчо визначених параметрів результативних показників при використанні бюджетних коштів. У законах про державний бюджет на відповідний рік затверджуються окремі статті та визначаються доцільність і ефективність видатків з точки зору виконання завдань державної економічної політики. Якщо бюджетні статті не виконуються або виконуються не в межах визначених норм, це

призводить до невідповідності використання бюджетних коштів, недосягнення запланованих показників та негативно впливає на рівень соціально-економічного розвитку країни, що стримує динаміку сприяння, підвищення добробуту громадян. Щоб досягти високого рівня ефективності використання бюджетних коштів, усі учасники бюджетного процесу, передусім розпорядники коштів та одержувачі, повинні діяти в межах встановлених законодавчих норм з дотриманням бюджетних принципів.

Видатки бюджетів спрямовуються на різносторонні державні, регіональні, галузеві програми, вирішення нагальних суспільних, соціальних проблем та пріоритетів розвитку.

Видатки бюджету на соціально-культурні заходи мають не тільки соціальне, а й економічне значення, оскільки вони є найважливішою частиною затрат на відтворення робочої сили і підвищують матеріальний та культурний рівень життя населення [380].

Однак поки що можливості для ефективного використання бюджетних видатків не значні. Як бачимо, зламати стару радянську систему розподілу і використання видатків і запровадити нову не так просто. Проте сучасні реалії суспільного розвитку країни вимагають нових підходів до управління видатками бюджету.

Ефективна бюджетна політика в галузі видатків передбачає досягнення максимально можливого результату (ефекту) витрачання бюджетних коштів, що втілюється в реальному прирості суспільних благ при наявних доходах і запланованих видатках [194].

Сучасна практика використання бюджетних коштів свідчить, що розпорядники бюджетних коштів не завжди прагнуть забезпечувати приріст суспільного багатства та дотримуватися законодавчих норм, досягати кращих результативних показників при виконанні закріплених функцій, визначених обсягів бюджетних видатків на реалізацію бюджетних програм.

Навпаки, розпорядники бюджетних коштів часто порушують бюджетне законодавство, допускають численні випадки

неефективного управління та використання бюджетних коштів. Це призводить до невиконання пріоритетних завдань усієї системи державного управління, негативно впливає на якість послуг та соціальні стандарти життя населення.

Загальновідомо, що бюджетна політика в Україні, особливо в останні роки, під впливом політичних та організаційних чинників зазнала значних змін. Для неї не були характерні стабільність, послідовність та результативність. Зі змінами у складі урядових команд запроваджувалися різні важелі її реалізації, а також вносилися суттєві корективи щодо визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики.

Бюджетна політика не була результативною. Мало місце різке погіршення показників економічної динаміки. Намагання вирішити гострі соціальні проблеми шляхом істотного збільшення обсягів перерозподілу ресурсів через державний бюджет без забезпечення ефективного механізму та реального підґрунтя для досягнення цієї мети теж не дало очікуваного результату.

При реалізації бюджетної політики часто використовувалися адміністративні важелі. Наслідком такого управління стало погіршення не лише економічного, а й соціального розвитку країни: скоротилися темпи зростання ВВП, спостерігалось підвищення номінального обмінного курсу гривні, зростання індексу споживчих цін, збільшення податкового навантаження, погіршення інвестиційної діяльності, зниження темпів приросту реальних доходів населення.

Аналіз зазначених тенденцій є свідченням того, що бюджетний механізм недостатньо ефективний і орієнтований на підвищення ефективності видатків бюджету.

Розпорядники бюджетних коштів часто використовували бюджетні ресурси нераціонально, неефективно, з порушенням вимог чинного законодавства.

Так, аналіз ключових порушень у сфері бюджетного законодавства показав, що за період 2011–2013 рр. найбільша частка, а саме 22,3% порушень допущена при використанні бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (дод. 15). На другому місці, за нашими розрахунками,

Розділ III. Особливості здійснення видатків бюджету при реалізації програм соціально-економічного розвитку територій

а саме – 20,7% порушення, вчинені під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти. На третьому – планування з порушенням чинного законодавства – 16,2% у загальній структурі порушень бюджетного законодавства за 2011–2013 рр. Крім того, мають місце порушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення – 14,2% (дод. 15). На такі види порушень припадає 73,4% усіх порушень, скоєних у 2011–2013 рр. у сфері бюджетного законодавства.

Решта порушень стосується неналежного ведення бухгалтерського обліку – 4,8%, недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження і подання документів – 4,2%, використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства – 3,6%.

Аналіз бюджетних порушень 2015–2017 рр. показав, що їх структура, зафіксована у 2011–2013 рр., змінилася. Так, не зафіксовано, зокрема: бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення, втрати внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень, заплановані та використані кошти, не передбачені жодною державною програмою, нецільове використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державних програм, недотримання установлених порядку та термінів перерахування міжбюджетних трансфертів, недотримання принципу пропорційності фінансування (розподілу) бюджетних коштів, нецільове використання кредитних ресурсів. Це доводить, що бюджетні порушення під впливом суб'єктивного фактору можуть змінюватися.

Найбільший відсоток порушень бюджетного законодавства у 2015–2017 рр. припадало на такі види порушень, як: планування з порушенням чинного законодавства – 36,7%, використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав – 35,6% використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства – 16,6% (дод. 16).

Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що розпорядники коштів часто ігнорують бюджетне законо-

давство. Порушення у сфері державних закупівель свідчать про те, що ця ключова ланка управління державними фінансами не стала механізмом формування конкурентного середовища у сфері державних закупівель, забезпечення прозорості процедур закупівель за бюджетні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання, як передбачалось законом. Навпаки, існуючі у сфері держзакупівель схеми проведення тендерних закупок є закритими і через корупційну складову не відповідають вимогам ні європейських стандартів, ні очікуванням українського суспільства.

У 2015–2016 рр. система державних (публічних) закупівель була неефективною, тобто такою, що не забезпечувала конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг та не сприяла законності, ефективності використання державних коштів. Запровадження у 2016 році електронної системи закупівель «Prozorro» не стало вирішальним чинником у запобіганні незаконному та неефективному використанню державних фінансових ресурсів. Система, яка повинна бути інструментом прозорого та відкритого доступу до закупівель під час проведення замовниками тендерних процедур, об'єктивно не в змозі запобігти незаконному укладенню договорів без застосування законодавства про закупівлю. Головна причина – корупційні ризики, закладені в чинному законодавстві. Про це свідчить аналіз допущених порушень законодавства та використання недосконалих норм законодавства про закупівлі з метою ухилення від дотримання принципів конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг. Загалом встановлено правопорушень у цій сфері на 326,3 млн грн, здебільшого це уникання замовниками застосування законодавства про державні (публічні) закупівлі шляхом поділу предмета закупівлі на частини [141].

Негативним фактором, що впливає на динаміку соціально-економічного розвитку країни та спричиняє збільшення кількості бюджетних порушень, є те, що розпорядники бюджетних коштів допускають порушення бюджетного законодавства ще на стадії планування видатків державного бюджету. Як встановлено дослідженням, поясненням цієї

ситуації можуть бути два ключові моменти. По-перше, незнання розпорядниками бюджетних коштів бюджетного законодавства або трактування його на свій лад і, по-друге, навмисне здійснення заходів, що протирічать і не відповідають вимогам бюджетного законодавства.

Якщо, крім порушень бюджетного законодавства, проаналізувати ще ті порушення, що здійснюються розпорядниками коштів у сфері неефективного управління та використання коштів державного бюджету, то прийдемо до висновків, що найбільше цих порушень допускається через втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень – 18,7% (дод. 17), відсутність обґрунтованого прогнозування і планування – 16,8%, неефективного використання коштів Пенсійного фонду – 12,9%, неефективного використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень – 11,2%, неефективне використання коштів іноземних цільових позик та коштів, пов'язаних з обслуговуванням цих позик, – 10,0%. На ці види порушень припадає найбільша частка, а саме 69,6% усіх порушень неефективного управління та використання бюджетних коштів, що допустили розпорядники бюджетних коштів протягом 2011–2013 рр.

Значна частка порушень у сфері управління та використання коштів здійснюється через неефективне управління коштами, внаслідок чого ці кошти повертаються до державного бюджету, – 8,4%, тривале утримання коштів без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів – 5,4%, неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання), оплату послуг з оренди приміщень – 4,2% тощо.

У 2015–2017 рр. найбільше порушень (майже половина із них) допускалось через прийняті неефективні управлінські рішення, які призвели до втрат бюджету, – 44,7% за три роки (дод. 18). Крім того, неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету, – 14,6%, неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках

розпорядників бюджетних коштів – 12,2%, неефективне управління коштами через недоліки в плануванні – 11,4%.

Проведений аналіз надав можливість відстежити тенденції у сфері порушень бюджетного законодавства та неефективного управління та використання бюджетних коштів і показав, що порушення у сфері видатків бюджету є системними, оскільки повторюються з року в рік, хоча види порушень змінюються залежно від певного часу і обставин.

Дослідженням встановлено, що у 2015–2017 рр. зникли такі види порушень, як: неефективне використання коштів іноземних цільових позик та коштів, пов'язаних з обслуговуванням цих позик; неефективне використання коштів спеціального фонду та резервного фонду державного бюджету; неефективне використання коштів Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Натомість починаючи з 2016 року, з'явився новий вид порушення – неефективне управління державним майном шляхом його утримання без використання.

Ці нерівності й коливання, як свідчать дослідження, вказують на те, що класифікація видів бюджетних правопорушень не є сталою, а навпаки, постійно змінюється залежно від сфери проведеного аудиту, встановлених фактів і обсягів бюджетних порушень [312].

Виявлені види порушень, їх системність та обсяги свідчать, що бюджетні порушення є не випадковим, а системним явищем у бюджетному процесі, усунути яке за допомогою односторонніх заходів неможливо. Потрібні комплексні дії з використанням ефективних прийомів та інструментів впливу, спрямованих на ліквідацію докорінних причин цих ганебних екстерналій [313].

На нашу думку, вихід з такого становища лежить у площині мінімізації бюджетних порушень, зокрема:

- докорінної зміни законодавства про держзакупівлі, недопущення корупції у цій сфері та поширення європейського досвіду прозорості тендерних процедур;

- запровадження стратегічного прогнозування в бюджетному процесі, включаючи індикативне прогнозування показ-

ників і напрацювання системних кваліфікованих рішень на весь бюджетний період;

- здійснення державного замовлення за відкритими процедурами із доступом великої кількості учасників;

- посилення відповідальності за прийняття необґрунтованих управлінських рішень;

- постійне підвищення кваліфікації та зростання рівня майстерності управлінців;

- забезпечення суцільного контролю за якістю управління видатками бюджету;

- посилення ролі розпорядників коштів за одержання кращих результативних показників при виконанні завдань, функцій, мети кожної бюджетної програми;

- застосування економічних заходів впливу на розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за недотримання ними вимог бюджетного законодавства;

- неухильне виконання розпорядниками коштів бюджетних принципів щодо раціонального і ефективного використання бюджетних коштів.

Мінімізація бюджетних порушень полягає в удосконаленні інструментів, форм та методів, що забезпечують якість роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. Управлінські рішення посадовців різного рівня повинні бути ефективні і позитивно впливати на забезпечення потреб споживачів. У цьому взаємозв'язку доцільно впроваджувати в роботу органів державної влади такі процедури, які сприятимуть удосконаленню механізмів державного управління, функціонувати в єдиному просторі дій, стандартів та бути ефективними і відповідати реальним потребам економіки та соціальної сфери.

Забезпечення позитивних структурних зрушень у розбудові конкурентоспроможної моделі державної служби в контексті модернізації суспільного сектору національної економіки можливе за рахунок вдосконалення діючих та запровадження інноваційних управлінських технологій в державній службі [232].

Бюджетна політика як складова загальної економічної політики держави є перспективною тільки тоді, коли орієнтована на майбутнє. Державний бюджет країни повинен бути результатом науково обґрунтованих ідей та розробок щодо подальшого соціально-економічного розвитку країни, а розпорядники бюджетних коштів мають дотримуватися вимог бюджетного законодавства та ефективно використовувати бюджетні кошти на визначені пріоритети.

В українських реаліях зменшення кількості бюджетних порушень має бути одним з основних пріоритетів бюджетної політики. Встановлені факти бюджетних порушень свідчать, що ця проблема досить актуальна, а бюджетні порушення негативно впливають на соціально-економічний розвиток та економічне зростання.

Напрацювання обґрунтованих заходів щодо зменшення кількості бюджетних порушень має бути пріоритетним завданням усієї системи державного управління, оскільки зниження або повне усунення бюджетних зловживань у перспективі дасть можливість надавати громадянам якісні послуги та покращувати соціальні стандарти життя.

До речі, практика бюджетних порушень характерна не тільки для України. Скажімо, в країнах Європейського Союзу в 2009 році витрати єдиного європейського бюджету склали 109,142 млрд євро, із яких 55 млрд євро виділено на потреби сільського господарства. Разом з тим, незаконне використання субсидій становило 4 млрд фунтів стерлінгів (близько 5 млрд євро) [25].

Нещодавно член виконавчої ради Європейського центрального банку Йорг Асмуссен заявив, що хотів би бачити повноваження Суду ЄС, які дозволили б стежити за виконанням всіх бюджетних правил, а також запропонував максимально обмежити послаблення [108].

Застосування жорстких заходів впливу до порушників бюджетної дисципліни, при тому, що єдиний бюджет Євросоюзу, на відміну від бюджетної системи України, має більш потужний запас фінансової стійкості, вказує на серйозність проблеми. Для України ж бюджетні порушення і втрати, які

несе бюджет через низьку ефективність бюджетної системи, є взагалі неприпустимим.

Відсутність державної дисципліни щодо виконання ухвалених рішень, єдності дій органів державної влади знижує ефективність бюджетної політики і перешкоджає економічному зростанню та розвитку [194]

Таким чином, приходимо до висновку, що головними у виникненні бюджетних порушень є умови, в яких здійснюється бюджетний процес, та вплив різносторонніх факторів. До висунутої нами гіпотези було розроблено загальнометодологічну схему дослідження проблеми бюджетних порушень (рис. 3.4). Такий підхід дозволяє конкретизувати науковий пошук, логічно структурує та спрощує аналіз результатів досліджень.

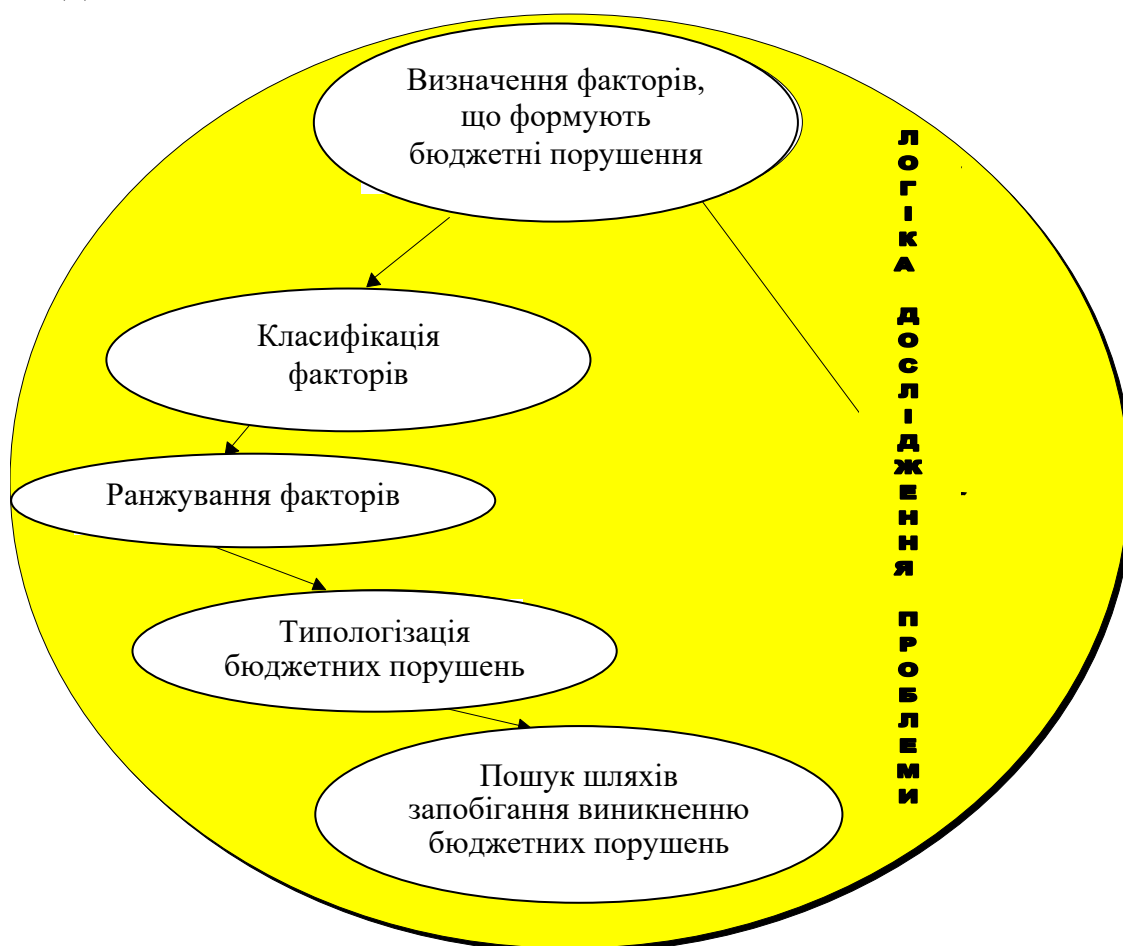


Рис. 3.4. Загальна методологічна схема дослідження проблеми бюджетних порушень

Джерело: розроблено автором.

Під час дослідження встановлено так звані «осередки» виникнення бюджетних порушень, що дало можливість систематизувати, класифікувати та ранжувати всі види бюджетних порушень, а згодом розподілити їх за основними сферами походження. В результаті застосування такого методологічного підходу визначено три основні групи чинників, які складають основу виникнення бюджетних порушень, а саме: «законодавство»; «нормативно-правове забезпечення»; «суспільно-психологічний аспект». Така систематизація і розподіл бюджетних порушень за видами їх походження дає можливість відособити порушення від подібних, але різних за природою бюджетних порушень, вести детальний аналіз та досліджувати причини їх утворення, а також розробляти і вживати відповідні запобіжні заходи їх недопущення в майбутньому.

Крім того, нами розподілено бюджетні порушення на складові або окремі рівні, які допускають бюджетні порушення. Серед них виокремлено п'ять основних рівнів так званих «порушників», з вини яких і допускаються бюджетні порушення: Державний бюджет України; головні розпорядники бюджетних коштів; розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня; одержувачі бюджетних коштів та виконавці бюджетних програм.

Розроблено відповідну схему (рис. 3.5), що демонструє фактори впливу на кожен із рівнів бюджетних порушників. Такий підхід чітко й об'єктивно відображає де, з вини якого фактору і на якому рівні допускаються бюджетні порушення.

Ця схема демонструє реальний механізм функціонування бюджетної системи і дає можливість бачити повну довершену картину можливих випадків виникнення зловживань у бюджетному процесі.

Як видно з рис. 3.5, всі стадії бюджетного процесу від складання проекту бюджету, тобто планування, підготовки бюджетних запитів, обґрунтованості їх показників, розгляду до затвердження державного бюджету країни на відповідний рік, а потім виконання бюджету, затвердження розпису, кошторисів, паспортів бюджетних програм, порядків викорис-

тання бюджетних коштів, їх руху аж до виконавців, тобто підрядників, субпідрядників виконання робіт і звітування про виконання бюджету – весь цей процес під впливом окремих сфер впливу.

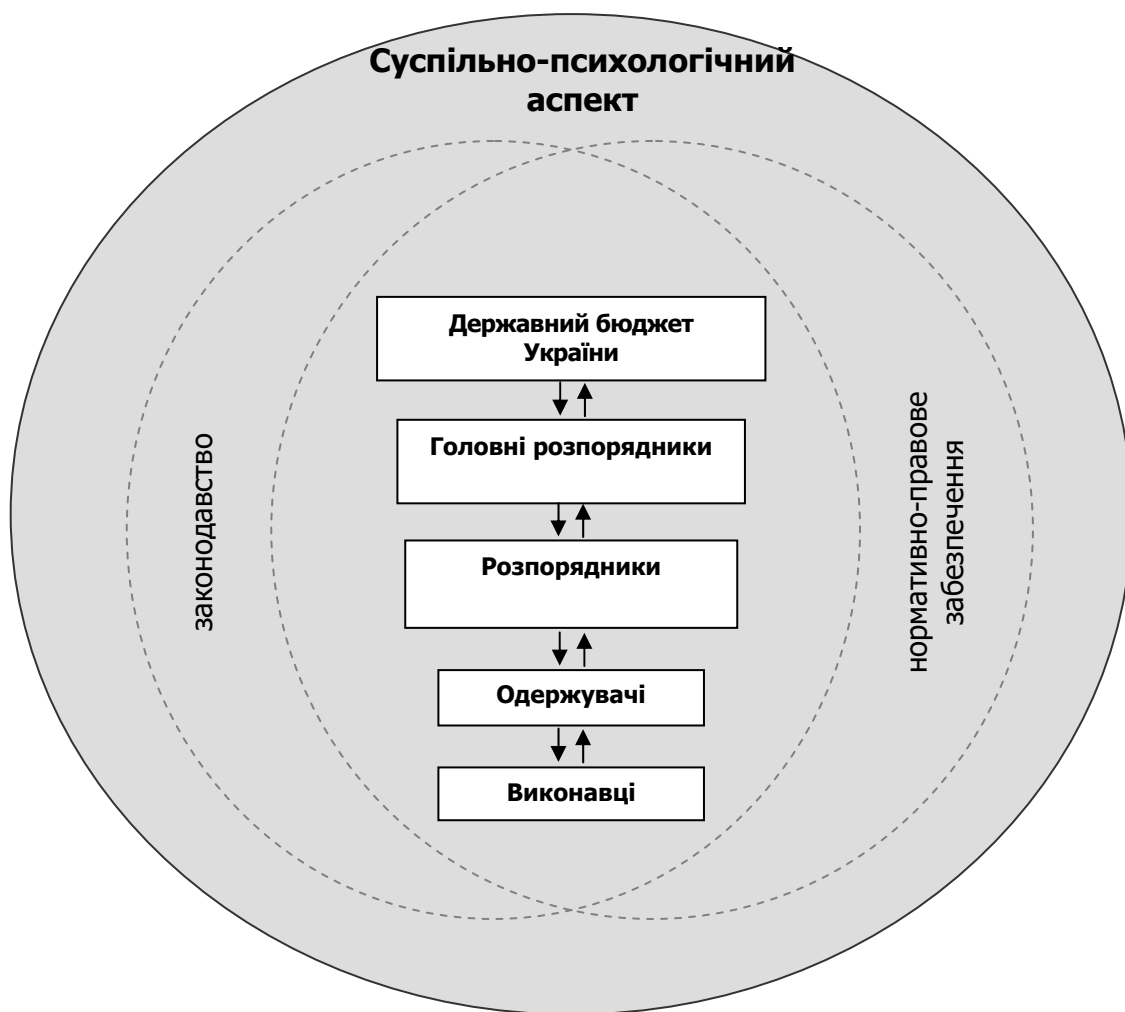


Рис. 3.5. Схема взаємовпливу факторів на рівні бюджетних порушень

Джерело: розроблено автором.

Так, на найвищому рівні – Державного бюджету України, допускаються порушення бюджетного законодавства щодо процедури складання, розгляду проекту Державного бюджету України на відповідний рік, термінів прийняття Закону про Державний бюджет загалом, обґрунтованості затверджених

у ньому основних прогнозних макропоказників соціально-економічного розвитку держави.

Слід зазначити, що до рівня головних розпорядників віднесено Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади, які не завжди є головними розпорядниками коштів у кожному конкретному випадку, але дії яких впливають на обґрунтованість рішень та упередженість поступків окремо взятого головного розпорядника коштів, що в кінцевому рахунку і призводить до виникнення бюджетних порушень.

Дії Кабінету Міністрів України, інших міністерств і відомств можуть негативно впливати не тільки на головних розпорядників коштів, а здебільшого спричиняють «ефект доміно» по всій вертикалі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів аж до виконавців робіт.

Наприклад, упродовж 2011 року Кабінет Міністрів України прийняв 29 постанов, якими затверджено порядки використання коштів за відповідними бюджетними програмами, що не містять заходів впливу на головного розпорядника, розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у разі невиконання ними бюджетної програми [68]. Такі дії уряду не дисциплінують учасників бюджетного процесу і не сприяють ефективному та раціональному використанню бюджетних коштів.

Дослідженням встановлено, що порушення норм чинного законодавства іноді викликано не тільки неврегульованістю законодавства, хоча і така проблема існує. Наприклад, з 2001 по 2010 рр. до прийняття нової редакції Бюджетного кодексу (08.07.2010) не було законодавчо врегульовано питання основних засад, порядку та умов надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів, що призводило до численних порушень.

Крім того, як свідчить аналіз практики використання бюджетних коштів, іноді причиною бюджетних порушень є незнання або тлумачення розпорядником коштів на власний розсуд законодавчих норм, положень, принципів.

Причиною допущення численних порушень є також невиконання завдань і функцій відповідних міністерств. Наприклад, Міністерство фінансів України не завжди виконує повною мірою вимоги ст. 111 Бюджетного кодексу України [32], згідно з якими воно зобов'язане здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як стосовно державного бюджету, так і місцевих бюджетів.

Чинник «нормативно-правове забезпечення» найчастіше є фактором зростання бюджетних порушень, коли невчасно Кабінетом Міністрів України приймаються постанови щодо порядків, напрямів використання бюджетних коштів, затвердження методик обрахунку коштів, переліків об'єктів для фінансування тощо.

Наприклад, в 2011 році результати аудитів показали, що практика збільшення випадків утворення бюджетних порушень не припиняється. Так, Кабінет Міністрів України не забезпечив належного виконання державного бюджету в частині його нормативно-правового врегулювання відповідно до статей 20 і 97 Бюджетного кодексу [68].

З року в рік здійснюються порушення Міністерством економічного розвитку і торгівлі порядку використання коштів резервного фонду державного бюджету, майже усі учасники бюджетного процесу допускають порушення у сфері державних закупівель.

Іноді трапляються випадки, коли порушення норм чинного законодавства та деяких нормативно-правових актів є свідомими діями можновладців при управлінні видатками бюджету.

Встановлено, що на рівні головних розпорядників коштів (уряду, міністерств і відомств) найчастіше допускаються такі види порушень:

- не визначено механізми та критерії розрахунку обсягів коштів;
- відсутні методики обрахунку потреби в бюджетних коштах;

– порушено тендерний процес у частині надання дозволу на проведення закупівлі в одного виконавця та з обмеженою участю;

– формальний підхід Міністерства фінансів до визначення обсягів коштів;

– Міністерством фінансів України бюджетні призначення затверджуються у розмірах значно менших від потреби та непропорційно у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів. Економічні обґрунтування щодо пропорційності розподілу коштів у розрізі головних розпорядників, областей, як правило, відсутні;

– розпорошення бюджетних коштів призводить до зростання обсягів незавершеного будівництва через неспроможність закінчення розпочатих робіт у нормативний термін;

– нормативно-правова неврегульованість окремого відображення в обліку і звітності коштів субвенцій призводить до втрати прозорості руху коштів та контролю за їх використанням;

– недотримання Державним казначейством України Порядку касового виконання державного бюджету за видатками щодо перерахування субвенцій з рахунків державного бюджету органам Держказначейства, як це передбачено ст.108 Бюджетного кодексу України;

– незабезпечення казначейського обслуговування держбюджету відповідно до ст. 48 Бюджетного кодексу України, а також порушення бюджетного процесу на стадії здійснення видатків держбюджету;

– органи Державного казначейства не відслідковували відповідність кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету України, тобто не здійснювався контроль за цільовим спрямуванням субвенції відповідно до економічної класифікації видатків;

– органи Державного казначейства перераховували безпідставно замовнику кошти до взяття ним відповідних зобов'язань, оскільки договір на виконання робіт ще не було укладено, що є прихованим кредитуванням;

Розділ III. Особливості здійснення видатків бюджету при реалізації програм соціально-економічного розвитку територій

– подання недостовірних звітних даних про виконання паспортів бюджетних програм;

– головними розпорядниками коштів субвенції визначені не тільки бюджетні установи, а й госпрозрахункові підприємства та організації, що повинні бути визначені одержувачами коштів;

– розподіл об'єктів між розпорядниками коштів нижчого рівня здійснено без врахування галузевої належності та віднесення їх до відповідної сфери управління;

– виділення значної суми коштів у кінці бюджетного періоду, коли освоїти кошти неможливо.

На рівні розпорядників коштів найчастіше допускаються такі види порушень:

– затримка перерахування коштів субвенції для виконавців робіт;

– внаслідок невиділення у складі місцевого бюджету окремо видатків, які будуть здійснюватися за рахунок субвенції з державного бюджету, в тому числі з розподілом на поточні та капітальні, втрачається прозорість руху коштів державного бюджету та ускладнюється контроль за їх цільовим використанням відповідно до економічної класифікації видатків;

– затверджується перелік об'єктів капітального ремонту, реконструкції, реставрації, до якого додатково внесено об'єкти капітального ремонту за іншими напрямками без зазначення конкретного переліку робіт;

– відсутність належної конкретизації напрямів використання коштів субвенції;

– органи Держказначейства здійснювали фінансування видатків без наявності погоджених та затверджених в установленому порядку відповідних документів (титулів на виконання проектно-вишукувальних робіт, титулів перехідної будови, дозволів на будівництво, затвердженої проектно-кошторисної документації тощо), не призупиняли процес фінансування та не інформували про це місцеві органи влади;

- рішення щодо використання коштів субвенції органи місцевого самоврядування приймали на власний розсуд;
- субвенцію з державного бюджету спрямовано не за цільовим призначенням, зокрема на проведення ремонтних робіт на об'єктах, що не є пам'ятками архітектури, на які і виділялись бюджетні кошти;
- виділення коштів на одні і ті ж об'єкти в незначних розмірах протягом декількох років призводить до їх розпорошення, а не вирішення проблеми;
- не застосовується принцип надання переваг завершенню раніше розпочатих будов, технічному переоснащенню і реконструкції діючих об'єктів;
- не здійснюється контроль за правильністю визначення вартості будівництва об'єктів на стадії підготовки проектно-кошторисної документації та подальшої реалізації проекту;
- формальне ставлення до застосування бюджетної класифікації в кінцевому результаті призводить до порушень при використанні бюджетних коштів;
- незабезпечення повноти фінансування, несвоєчасне перерахування коштів свідчить про відсутність оперативності в процесі прийняття рішень щодо розподілу і витрачання отриманих фінансових ресурсів;
- невизначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку міста, області, в результаті кошти спрямовувалися не на розвиток, а на утримання міського житлового і комунального господарства, погашення заборгованості минулих років та кредитів;
- постійні залишки коштів на рахунках розпорядників коштів в органах Держказначейства, низькі темпи освоєння отриманих коштів в умовах обмеженого бюджетного фінансування свідчать про відсутність оперативності процесів управління фінансовими ресурсами;
- розпорядники коштів нижчого рівня не підпорядковані і не координують свою діяльність через головного розпорядника коштів.

З боку одержувачів коштів найчастіше допускаються такі види порушень:

- в укладених контрактах, договорах застосовується здебільшого динамічна договірна ціна, що призводить до зростання вартості будівельно-монтажних, ремонтно-реставраційних робіт та необхідності залучення в майбутньому ще більших фінансових ресурсів;

- порушується порядок ціноутворення в будівництві, а саме: до договірної ціни на стадії заключення додаткової угоди не включаються розрахунки вартості матеріалів, виробів та конструкцій, а також вартості експлуатації машин і механізмів;

- не зазначається конкретний вид металопрокату, який був або буде використаний на виготовлення конструкцій (згідно з робочими кресленнями та специфікаціями до нього);

- термін використання підрядниками авансу перевищує встановлені строки, а штрафні санкції за порушення договірних зобов'язань, передбачені договором підряду, не нараховуються;

- взаємозвірки залишків основних засобів, нематеріальних активів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів, розрахунків та інших статей балансу не проводяться, що свідчить про формальний підхід до проведення інвентаризації;

- договори на відповідальне збереження матеріально-технічних ресурсів не підписуються, що свідчить про безвідповідальність та формальний підхід.

Виконавці робіт найчастіше допускають такі види порушень:

- невчасне виконання запланованих обсягів та видів робіт;

- порушення умов договору щодо поставки та монтажу обладнання;

- використання авансу на заходи, не передбачені умовами контракту;

- обсяги використаних будівельних матеріалів, зазначені в актах виконаних робіт, не відповідають даним дефектних актів щодо демонтованих, зданих на склад та фактично отриманих для монтажу матеріалів;

- ціни на окремі будматеріали значно перевищують середньорегіональні;

- відсутні обґрунтування щодо визначення динамічної, а не твердої чи періодичної договірної ціни, що в кінцевому результаті призводить до зростання тендерної ціни;

- порушенням вимог державних будівельних норм при будівництві об'єкта.

Наведені приклади деяких основних видів бюджетних порушень не відображають весь спектр зловживань, що має місце в бюджетному процесі. Проте цього достатньо, щоб уявити масштаби бюджетних порушень, викликаних як недосконалістю законодавства, проблемами нормативно-правового забезпечення, так і впливом середовища, в якому функціонує не тільки бюджетний процес, а й розвиваються соціально-економічні відносини країни. Проведені дослідження і отримані результати доводять, що бюджетні порушення є серйозною загрозою для фінансової системи, економіки країни, розвитку соціальної сфери та іміджу країни.

Упродовж дослідження причини виникнення бюджетних порушень проаналізовано їх основні види, що мали місце за період з 2002 по 2018 рр., суть бюджетних порушень. Як бачимо, негативний вплив на цей процес мали в різні часи, різні обставини і фактори, в тому числі і так званий чинник «робочого місця». Проте фактор робочого місця, як правило, стосується управлінців середньої ланки і пов'язаний з:

- надмірним паперовим документообігом;

- невчасним інформуванням про перебіг тих чи інших подій, обставин;

- непередбачуваними збоями в системі або процесах, що призводили до позаштатних обставин і потребували відповідного реагування, тощо.

Аналізуючи обставини, що впливали на ефективні бюджетні рішення, слід зазначити, що ситуація весь час змінюється. Наприклад, в 2002 році, не сприяло оперативним діям і ефективному використанню бюджетних видатків існування системи, за якої отримання інформації про суму фінансування головного розпорядника бюджетних коштів здійснювалося по телефону. В цих умовах головний розпорядник мав розподілити бюджетні асигнування між розпорядниками коштів нижчого рівня і також в усній формі повідомити їх про відкриття бюджетних асигнувань. На вказану суму розпорядники нижчого рівня готували розподіли по своїй мережі одержувачів коштів і надавали їх головному розпоряднику, які за підписом, наприклад, міністра, подавались в органи Держказначейства для здійснення видатків бюджету. Такий механізм ускладнював роботу всіх учасників бюджетного процесу і не давав можливості ефективно та результативно освоїти бюджетні призначення.

Проаналізувавши основні види бюджетних порушень, прийшли до висновку, що з часом кількість деяких видів бюджетних порушень значно зменшилась. Проте детальні дослідження показали, що відсутність деяких видів бюджетних порушень в основному переліку порушень не означає, що це бюджетне порушення подолано. Ймовірно, увага до цих видів порушень з боку контролюючих органів дещо знизилася, а сама проблема продовжує існувати. Серед таких видів порушень зазначимо: проблеми прозорого руху коштів, вчасного перерахування коштів, доцільність та обґрунтованість виділення бюджетних асигнувань, стан договірних відносин тощо. З удосконаленням законодавства, деяких нормативно-правових актів бюджетні порушення трансформувалися у нову форму відповідно до сучасних реалій та обставин.

Проведені дослідження підтверджують, що бюджетні порушення є наслідком недотримання учасниками бюджетного процесу норм чинного законодавства, нормативно-правових актів, а також свідомі дії управлінців, спрямовані на завідома неефективне та нецільове використання бюджетних видатків.

Встановлення причин неефективного використання коштів та їх наслідків дає можливість зрозуміти природу бюджетних порушень і розробити дійові механізми подолання цього негативного явища, а також впливати на соціально-економічне вирівнювання регіонів, підвищувати рівень життя громадян, створювати сприятливий інвестиційний клімат у державі [313].

Бюджетні порушення здійснюються на всіх рівнях і майже усіма учасниками бюджетного процесу, причетними до бюджетних видатків. Крім того, відсутній механізм адекватного реагування учасників бюджетного процесу на факти бюджетних порушень. Як результат, виявлені контролюючими органами факти бюджетних порушень не усуваються, а, навпаки, поширюються. Той факт, що навіть нецільове використання бюджетних коштів не завжди несе серйозні наслідки для тих осіб, що допустили це правопорушення, вказує на відсутність функціонування в державі запобіжних заходів щодо виправлення ситуації, створення умов для системного, ефективного, раціонального використання наявних фінансових ресурсів.

Аналіз використання бюджетних коштів показав, що бюджетні порушення є серйозною загрозою не лише бюджетної, а й фінансової системи країни. За розрахунками автора, у 2010 році частка неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів становила 2,8% ВВП (дод. 19). У 2014 році цей показник становив 1,3% ВВП. Хоча за 2015–2017 рр. цей показник почав дещо знижуватись – від 0,6% у 2015 р. до 0,5% у 2016 р., 0,4% ВВП у 2017 році та 0,3% ВВП у 2018 році. Проте навіть 0,3% ВВП не припустимо використовувати бюджетні видатки неефективно, в тому числі не за цільовим призначенням.

Мінімізація порушень у бюджетній сфері та забезпечення суворой бюджетної дисципліни з метою раціонального та ефективного використання бюджетних коштів є чинником стабілізації системи фінансів країни, вагомим фактором

сприяння вирішення нагальних проблем розвитку на шляху до досягнення пріоритетних соціально-економічних цілей.

З огляду на потребу високопрофесійного управління з боку держави у сфері фінансових відносин з метою підвищення ефективності та результативності, прозорості система державного фінансового контролю в Україні дійсно потребує реформування [376].

Нинішній бюджетний механізм використання коштів не сприяє наближенню до нових стандартів суспільного розвитку. Фінансові ресурси як інструмент забезпечення комфортних умов для життя і праці громадян в таких умовах не виконують цього завдання.

Ефективним інструментом впливу на покращання бюджетної дисципліни і якості управління бюджетними коштами є загальновідомі бюджетні принципи, такі як: гласність та вчасне і адекватне реагування суспільства на результати діяльності різних структур органів державної влади. В Україні європейські стандарти та громадянські інституції ще недостатньо розвинені і не мають ні досвіду, ні важелів впливу на високопродуктивну професійну роботу розпорядників бюджетних коштів.

У питаннях ефективності використання бюджетних коштів багато залежить і від бюджетної культури всіх розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, досвіду та професіоналізму посадовців, їх вміння відповідати на сучасні виклики, виважено та обґрунтовано діяти і відстоювати державні інтереси.

На сьогодні, на нашу думку, необхідно створювати потужні бар'єри для запобігання бюджетним порушенням, неефективному, нецільовому використанню бюджетних коштів. Оскільки ця тенденція негативно впливає на реалізацію внутрішньої політики держави, гальмує соціально-економічний розвиток, не сприяє підвищенню життєвого рівня громадян, вирішенню низки проблем, пов'язаних із зайнятістю населення, розвитком бізнесу, зростанням рівня заробітних плат, створенням умов для надійного соціального захисту насе-

лення тощо. Ці та інші економічні, соціальні, екологічні пріоритети потребують інвестицій і суттєвого фінансового забезпечення, в тому числі за рахунок бюджетних видатків.

Відповідно до сучасних викликів, що стоять перед країною, необхідно затвердити принципово нову науково обґрунтовану концепцію бюджетної політики в сфері видатків, зосередити увагу на новому розумінні суті бюджетних коштів, їх ролі у модернізації економіки країни, переходу на новий рівень стандартів життя в соціальній, гуманітарній, екологічній політиці.

Бюджетні кошти мають розподілятися обґрунтовано та раціонально. Їх потрібно мобілізувати на стратегічних напрямках розвитку, тих пріоритетних цілях, які забезпечать у найближчій перспективі значний соціально-економічний прорив, ефект та користь і сприятимуть удосконаленню суспільного розвитку та переходу його на новий етап розвитку та еволюції.

На нашу думку, розподіл бюджетних коштів має здійснюватися за трьома основними принципами, а саме: доцільності надання, обґрунтованості спрямування та ефективності використання бюджетних коштів (рис. 3.6).

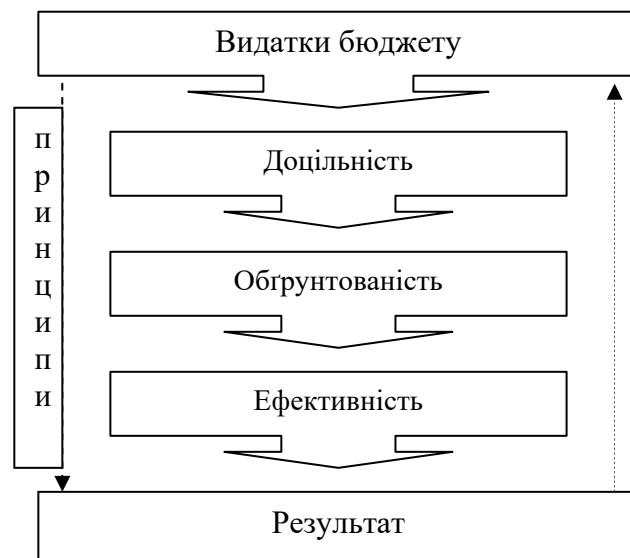


Рис. 3.6. Принципи забезпечення ефективності і результативності видатків бюджету

Джерело: розроблено автором.

Для того, щоб забезпечити високу ефективність і результативність видатків бюджету, необхідно перед прийняттям управлінського рішення, зважити на обґрунтованість таких дій, їх актуальність та пріоритетність. В разі, якщо вони відповідають цим параметрам і зважене рішення вже прийнято, необхідно, щоб видатки були обґрунтованими, не суперечили іншому чинному законодавству і були врегульовані відповідними нормативно-правовими актами (постановами та розпорядженнями уряду) з дотриманням тендерних процедур, порядків використання коштів тощо. Бюджетні кошти мають використовуватися з дотриманням принципу ефективності, а це означає, що має бути підготовлена кваліфікована калькуляція, яка є достовірною і об'єктивною, в паспортах бюджетних програм при застосуванні програмно-цільового методу мають бути затверджені результативні показники, акти виконаних робіт повинні відповідати проектно-кошторисній документації та фактичному стану об'єкта чи заходу.

Дотримання принципів доцільності, обґрунтованості та ефективності при розподілі та використанні бюджетних видатків є тим чинником, який сприятиме спрямуванню бюджетних коштів у русло ключових національних пріоритетів, стимулюватиме удосконалення структури видаткових відносин та досягнення стратегічної мети при реалізації кожної бюджетної програми.

Усі учасники бюджетного процесу повинні прагнути до оптимального варіанта при реалізації проекту, програми та економії бюджетних коштів і мати впевненість, що результативні показники, затверджені в паспортах бюджетних програм, будуть повністю виконані.

Необхідно встановити прямий зв'язок і взаємозалежність між видатками бюджету і очікуваним або бажаним результатом. Це дасть змогу відстежувати рух коштів та контролювати процес реалізації об'єкта, проекту, програми чи заходу. В разі, якщо зв'язок втрачено, досягти певного результату буде досить складно або взагалі неможливо.

На шляху досягнення запланованого результату застосування зазначених принципів має бути ключовим у видаткових відносинах. Дотримуватись цих принципів повинні усі учасники бюджетного процесу.

Бюджетним коштам має бути забезпечено:

- прозорість руху та адекватна звітність;
- адресність та цілеспрямованість;
- орієнтація на кінцеву мету.

На наше переконання, сучасні суспільні вимоги потребують нового усвідомлення завдань, що стоять перед видатками бюджету. Адже зростання доходів бюджету не означає аналогічні зрушення в соціально-економічній сфері, покращання добробуту населення, оскільки через неефективне, нецільове використання коштів досягти цієї мети не можливо. Тому видатковим відносинам відводиться роль визначальних у досягненні соціально-економічних зрушень та трансформацій.

Отримання певних зрушень в економіці, соціальній сфері прямо пропорційно залежить не тільки від вміння провести системне реформування економіки, а також ефективного та раціонального використання бюджетних коштів для досягнення цілі. Персональна участь кожної відповідальної особи, розпорядника чи одержувача бюджетних коштів, їх вміння консолідувати, мобілізувати кошти на пріоритетних напрямках розвитку міста, регіону, галузі, країни наближає до єдиної мети – зростання багатства і добробуту населення. В нових умовах видаткові відносини мають будуватися на принципах ефективного та раціонального використання бюджетних коштів і бути основою побудови нової країни, її економічного потенціалу, могутності, соціальної справедливості та благополуччя людей.

Обсяги бюджетних порушень, що допускають учасники бюджетного процесу (УБП), є фактором дестабілізації соціально-економічного розвитку та джерелом значних ризиків, порушенням фінансової стійкості, підривом економічного зростання країни. Вирішення цієї проблеми має бути одним із пріоритетних завдань уряду. Адже без забезпечення ефектив-

ного використання бюджетних видатків неможливо досягти значних здобутків та результативних показників в економічній та соціальній сферах.

Вирішити проблему бюджетних порушень одночасно неможливо, необхідно змінити систему управління, зокрема, застосовуючи нове системне мислення та інноваційні підходи в роботі, орієнтовані на кінцевий результат. Варто удосконалювати бюджетне законодавство, особливо щодо посилення відповідальності за вчинення некваліфікованих дій, прийняття рішень. Проте одна з головних проблем на шляху мінімізації бюджетних порушень і забезпечення ефективного функціонування бюджетного механізму – це викоринення корупції як негативного явища в системі державного управління. За цієї умови можливо суттєво знизити рівень порушень у бюджетній сфері та сприяти ефективності використання бюджетних видатків, що позитивно вплине на динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетні кошти мають використовуватись ефективно, сприяти підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки, зміцненню економічної, політичної та соціальної стабільності в державі.

Розвиток національної економіки, надання якісних послуг, підвищення соціальних стандартів потребує значних зусиль, передусім прагнення суспільства досягти поставленої мети, затративши значні природні, матеріальні, фінансові ресурси.

Міжнародний досвід свідчить, що досягти успіху у соціально-економічній сфері, забезпечивши підвищення рівня і якості життя населення, можливо завдяки зосередженню фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, раціональному та ефективному використанню всіх потенційних можливостей для досягнення чітко визначених цілей.

Неефективне використання коштів та збільшення кількості бюджетних порушень за своєю природою несуть в собі значні економічні ризики, пов'язані з фактичним зривом виконання бюджетних програм і недосягненням мети, на яку виділяються бюджетні кошти. Ці ризики проявляються у

невчасному введенні в експлуатацію пускових об'єктів, зростанні чисельності довгобудів, розпорошенні бюджетних коштів, невиконанні програм соціального захисту населення.

Бюджетні порушення стримують економічний розвиток та зростання темпів продуктивності праці. Наприклад, закуплене медичне обладнання, яке роками простоює під відкритим небом та не експлуатується і через моральний або фізичний знос з часом може перетворитися на металобрухт. Так само, як не введенні вчасно в експлуатацію завершені об'єкти в подальшому потребуватимуть додаткових бюджетних асигнувань для їх завершення.

Грегорі Менк'ю стверджує, що фундамент високого рівня життя – це підвищення продуктивності, а значить, забезпечення доступу працівників до освіти, передових технологій, засобів і знарядь праці [225].

Використання бюджетних коштів всупереч бюджетним програмам не дає можливості підготувати висококваліфіковані кадри для потреб вітчизняної економіки, створити новітні технології, забезпечити зростання фондоозброєності підприємств. При цьому кошти з державного або місцевого бюджетів на підготовку фахівців чи проведення науково-дослідних робіт або закупівлю обладнання вже використані, а належного результату немає.

Виправити становище можна за рахунок визначення шляхів посилення дій позитивних і послаблення впливу негативних факторів. Цей процес відбувається за двома напрямками: застосування інноваційних методів управління фінансами та покращання існуючих інструментів використання ресурсів, зокрема за рахунок зниження прямих втрат та мінімізації бюджетних порушень при використанні бюджетних коштів. Економія бюджетних коштів не означає їх мінімізацію, навпаки, розподіл бюджетних видатків необхідно продовжувати до тих пір, поки не можливо буде отримати вигоду від подальшого їх перерозподілу. Такий підхід, на нашу думку, є економічно прогнозований, виважений і в перспективі дасть можливість отримати великі економічні та соціальні дивіденди.

Розділ IV

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

4.1. Стан впровадження програмно-цільового методу бюджетування

Бюджет країни є важливим інструментом досягнення максимально високого розвитку економіки і підвищення життєвого рівня громадян. Він визначає можливості держави, її пріоритети, роль і форми закріплених за державною функцій. Чим ефективніші видатки бюджету, тим швидше здійснюється модернізація бюджетного сектору економіки, тим вища його ефективність та кращі результативні показники соціально-економічного розвитку країни.

Якість управління бюджетними видатками характеризується ступенем виконання функцій і демонструє суспільству, наскільки дієвою та результативною є бюджетна політика і як використовуються кошти платників податків.

Одним із надійних методів вирішення соціально-економічних проблем у сучасних умовах господарювання є застосування програмно-цільового методу формування бюджету. Засновником цього методу вважають Роберта Макнамера – американського економіста, професора Гарварду, міністра оборони США. Досвід зарубіжних країн свідчить, що цей метод широко застосовується не тільки на державному рівні, а також у регіональному зрізі, оскільки демонструє високу ефективність в порівнянні з іншими методами управління бюджетними коштами.

За часів СРСР були спроби запровадження програмно-цільового методу в тогочасну систему господарювання, проте ці намагання не реалізовані через несприйняття тогочасною системою.

В Україні замість інтенсивних переважають екстенсивні методи управління економікою, що не може не позначитися на ефективності використання бюджетних коштів та вирішення нагальних соціально-економічних проблем. Водночас знизити гостроту проблеми могло б застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Так, програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. було передбачено до кінця 2014 року запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та повномасштабне запровадження програмно-цільового методу.

У рамках внесених змін до Бюджетного кодексу України (у грудні 2014 року) щодо реалізації реформи міжбюджетних відносин передбачено запровадження з 2017 року програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів (п.18 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення»).

Відповідно до ст. 2 (п. 42) Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі є методом управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [32].

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного методу, оскільки орієнтується на фінансування бюджетних програм, а не штатних посад або адміністративних одиниць. Основними компонентами цього методу є середньострокове планування доходів і видатків, довгострокове планування капітальних інвестицій, моніторинг, аналіз, оцінка виконання бюджету та стратегічне, прозоре планування.

Дослідження щодо застосування програмно-цільового методу бюджетування свідчать, що на сьогодні цей метод є інноваційним в управлінні видатками бюджету, важливим інструментом досягнення високих соціально-економічних показників.

Однак, незважаючи на певний доробок вітчизняних науковців, досі існують проблеми щодо практичної реалізації основоположних принципів програмно-цільового методу в Україні.

Аналіз свідчить, що країни, які вже впровадили програмно-цільовий метод, керувалися принципами докорінної зміни становища, що часто характеризувався хронічними проблемами в соціально-економічній сфері, етнічними, релігійними протиріччями, демографічними кризами, техногенними, кліматичними викликами тощо.

Програмно-цільовий метод застосовується впродовж багатьох років в Австрії, Німеччині, Франції, Фінляндії, США, Японії, Південній Кореї, Росії та деяких інших країнах. Хоча механізми, форми програмно-цільових інструментів у цих країнах суттєво відрізняються і переважно залежать від історично складених соціально-економічних умов.

Нині більшість країн з ринковою економікою використовують елементи цього методу у бюджетному процесі, передусім Канада, країни Європи, Нова Зеландія, Австралія та багато інших, серед яких і країни колишнього Радянського Союзу. Зокрема, значних успіхів у застосуванні програмно-цільового методу досягли країни Балтії та Казахстан [34].

Головним позитивним досягненням британського підходу до програмно-цільового методу бюджетування стало посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності видатків завдяки їх довгостроковому плануванню. Крім того, уряд Великої Британії вважає, що застосування цього методу бюджетування дозволило більш раціонально розподіляти кошти за пріоритетними напрямками [153]. Адже проблема визначення пріоритетів і ефективного розподілу та використання коштів актуальна для будь-якої країни, особливо в умовах обмеженості фінансових ресурсів.

В Україні програмно-цільовий метод застосовується з 2002 року. Він базується на проведенні системного аналізу корисності та доцільності видатків бюджету для вирішення соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних проблем, соціально-економічного розвитку країни.

Нормативно-правовою основою запровадження програмно-цільового методу в Україні стали такі акти, як:

– наказ Мінфіну від 14.12.2001 № 574 «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» [239];

– наказ Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм» [240];

– розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» [324];

– Бюджетний кодекс України [32] та ін.

Згідно із затвердженою урядом Концепцією метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [324].

У Концепції застосування програмно-цільового методу визначено такі основні елементи:

– формування бюджету у розрізі бюджетних програм;

– визначення відповідальних виконавців бюджетних програм;

– прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету;

– визначення складових елементів бюджетних програм (мета та завдання бюджетної програми; напрями діяльності, що відповідають завданням і функціям головного розпорядника коштів; результативні показники – кількісні і якісні, що характеризують виконання бюджетної програми і підтвержені статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, дають можливість оцінити використання коштів за бюджетною програмою);

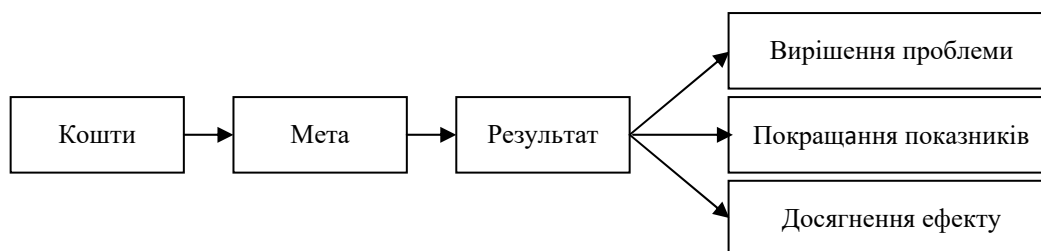
– запровадження середньострокового бюджетного планування;

– паспорти бюджетних програм.

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

Закладений в концепції принцип [324], на якому ґрунтується програмно-цільовий метод, є суттєвою відмінністю в порівнянні з традиційним постатейним методом управління бюджетом, оскільки постатейний метод дає можливість встановити обсяг фінансування тієї чи іншої статті, а результат цього фінансування встановити неможливо.

Принцип бюджетування, закладений у програмно-цільовому методі, дає можливість використовувати бюджетні кошти на конкретну мету з подальшим отриманням результату, який заздалегідь планується і після його досягнення докорінно змінює становище в екологічній чи соціально-економічній сфері (рис. 4.1). Таким чином, встановлюється прямий зв'язок між виділеними видатками і отриманим конкретним результатом.



*Рис. 4.1. Принцип виділення коштів
за програмно-цільовим методом*

Джерело: розроблено автором.

Основні переваги програмно-цільового методу полягають в його концентрації зусиль на вирішенні проблеми, тобто мета виділення коштів є ключовим принципом цього методу. При постатейному підході має значення факт виділення коштів для окремої установи, напряду, об'єкта, проте який результат – не важливо для розпорядника бюджетних коштів.

Саме спрямованість на вирішення проблеми, покращання соціально-економічних показників, досягнення поставленої мети суттєво відрізняє програмно-цільовий метод від постатейного.

Формалізація взаємозв'язків між бюджетними та економічними показниками дає можливість проводити моніторинг

соціально-економічної ефективності та результативності за допомогою індикаторів, які можна групувати за критеріями умови, структури та ефекту [37].

За допомогою оцінки показників, прописаних у паспорті бюджетної програми, можна перевірити не тільки ступінь досягнутої мети, а також якість робіт, товарів, ефективність послуг та отриманий соціальний, економічний або екологічний ефект. Таким чином, програмно-цільовий метод забезпечує прозорість руху коштів і витрачання ресурсів.

На нашу думку, програмно-цільовий метод є дієвим інструментом вирішення соціально-економічних проблем, чинником забезпечення результативності бюджетних програм, ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.

Основою програмно-цільового методу є бюджетне планування, оскільки від нього залежить доцільність бюджету, його реалістичність та ефективність виконання. Необґрунтований бюджет не може бути ефективним, вирішувати нагальні проблеми, сприяти стабілізації фінансової системи та економічному зростанню. Всі можливі проблеми бюджету, взаємоузгодження в ланках бюджетної системи мають вирішуватися не в процесі його виконання, а на стадії планування.

Проте аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів, засвідчив, що МОН не здійснено обґрунтованого планування видатків на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів, належної організації та координації роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. У результаті з порушенням чинного законодавства заплановано 55,7 млн грн видатків та 7,6 млн грн доходів, з порушенням використано 0,6 млн грн та неефективно – 0,3 млн гривень. А формальне затвердження результативних показників бюджетної програми не дало змоги оцінити ефективність бюджетної програми, ступінь досягнення поставленої мети та виконання її завдань [139].

Аналіз практичного застосування програмно-цільового методу в Україні свідчить, що іноді формат розробки, затвердження та аналіз впливу виконання бюджетних програм на кінцевий результат не відповідають ідеології програмно-цільового методу, що пояснюється недостатнім рівнем знань, навичок і певною зацікавленістю розробників бюджетних програм у кінцевому результаті.

Однак саме досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, відповідно до положень Бюджетного кодексу України (ст. 2 п. 4), є основою бюджетної програми [32].

Перехід до програмно-цільового методу управління бюджетом передбачає моніторинг та оцінку результатів виконання головними розпорядниками бюджетних програм. Бюджетну програму, а також відповідальних виконавців програми визначає головний розпорядник бюджетних коштів.

Кожна бюджетна програма за програмно-цільовим методом має бути націлена на досягнення результату, наприклад, екологічного або соціально-економічного. Показники результативності, так само як напрями діяльності, мета і завдання мають чітко прописуватись у паспорті бюджетної програми.

Якщо в паспорті бюджетної програми не вказано результативні показники, то це в подальшому негативно вплине на оцінку ефективності виконання бюджетної програми. Крім того, виникне ризик невиконання самої бюджетної програми і поставлених завдань.

Загалом всі бюджетні програми, передбачені у видатках бюджету, повинні бути націлені на конкретний результат. Крім формальної складової, це дає можливість будь-кому, в тому числі контролюючим органам, оцінити не тільки бюджетну програму, а й діяльність головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальних виконавців бюджетної програми.

Оцінка ефективності видатків бюджету – це вид діяльності державних чи муніципальних органів влади, спрямований на зіставлення витрат і результатів від витрачання бюджетних коштів [195].

Ефективність використання бюджетних коштів прямо пропорційно впливає на ефективність виконання державою своїх функцій.

Ефективність виконання функцій держави залежить від ефективності формування та використання бюджетних коштів [330].

Ефективне використання бюджетних коштів при виконанні бюджетних програм дає можливість згладжувати дисбаланси соціально-економічного розвитку, вирішувати назрілі та давно існуючі проблеми, впливати на темпи зростання економіки, стабілізувати макроекономічні показники, фінансову систему, повноцінно реалізовувати державну економічну політику.

Постійний аналіз і моніторинг бюджетних видатків дає можливість, з одного боку, відстежувати дієвість бюджетного процесу, а з іншого – реалізовувати поставлені стратегічні соціально-економічні цілі.

Відсутність чітко визначених кількісних і якісних показників, завдань, прописаних у паспорті бюджетної програми, не дають можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів та досягти кращих результатів. Такий підхід не орієнтує на результат і не зобов'язує органи влади, які формують бюджет, оптимізувати структуру видатків, зосереджувати обмежений ресурс на пріоритетних напрямках і вирішувати проблеми соціального, економічного, культурного розвитку міст, сіл, окремих територій. Як результат, кошти використовуються нераціонально та неефективно.

Так, результати проведених протягом 2013–2014 років Рахунковою палатою 13 аудитів ефективності використання коштів держбюджету показали, що центральні органи виконавчої влади не забезпечили відповідного планування бюджетних коштів на наукову діяльність та її належної організації – від формування тематики прикладних наукових досліджень до впровадження отриманих наукових результатів. Дорадчими органами ЦОВВ не виконувалися функції щодо визначення пріоритетів прикладних наукових досліджень.

Економічна ефективність впровадження наукових результатів не оцінювалася. Чинний механізм державного замовлення на підготовку наукових кадрів – формальний, а реальні потреби галузей економіки у наукових кадрах не визначено. Як наслідок, наукова діяльність ЦОВВ не мала дієвого впливу на вирішення нагальних проблем у відповідних галузях економіки. Хоча протягом трьох років (2012–2014) на галузеву науку та підготовку наукових кадрів центральним органам виконавчої влади передбачалися кошти в сумі 2058,1 млн грн, у тому числі за загальним фондом – 1659,8 млн грн. Виконання 263 НДР призупинено, результати 153 НДР залишилися не впровадженими [268].

Дослідженням встановлено, що в умовах обмеженості бюджетних ресурсів деякі головні розпорядники бюджетних коштів використовують їх на власний розсуд, що не відповідає суті програмно-цільового методу.

Так, результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, засвідчили, що для Мінсоцполітики у 2015–2016 роках було затверджено дві бюджетні програми щодо забезпечення житлом учасників АТО та членів їхніх сімей за КПКВК 2505140 і КПКВК 2511120, які з 2017 року об'єднані в одну за КПКВК 2511120. Мінфін, Мінсоцполітики і Служба АТО у 2015–2016 рр. не забезпечили належного планування коштів за бюджетною програмою 2505140, обсяги потреби ґрунтувалися на недостовірних кількісних і вартісних показниках та були завищені, відповідно, на 50 і 30% і, майже половина бюджетних призначень за цією програмою була перерозподілена під час її виконання між іншими бюджетними програмами. Виділені розпорядникам коштів нижчого рівня асигнування затримувалися до восьми місяців і в значних обсягах на їх рахунках через неналежну організацію роботи із придбання житла та малоефективний (внаслідок відсутності важелів впливу)

контроль Служби АТО. Окремі розпорядники несвоєчасно надавали або взагалі не надавали Службі підтвердні документи щодо використання бюджетних коштів на придбання житла учасникам АТО, а надана інформація в деяких випадках була недостовірною, що впливало на своєчасність та обґрунтованість прийнятих рішень. Аудитом встановлено використання бюджетних коштів за бюджетною програмою КПКВК 2505140 з порушенням законодавства в сумі 32,2 млн грн, перевитрати бюджетних коштів на суму 224,4 тис. грн та неефективне управління коштами, що спричинило повернення до бюджету наприкінці 2015 року 3,3 млн грн асигнувань, 2016 року – 4,5 млн гривень [141].

Результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на надання державної підтримки агропромислому комплексу, засвідчили, що, за бюджетними програмами (КПКВК 2801030; КПКВК 2801180; КПКВК 2801380; КПКВК 2801390; КПКВК 2801400; КПКВК 2801460; КПКВК 2801490; КПКВК 2801540) Міністерству аграрної політики та продовольства України спрямовано 924 млн грн (2015 рік – 584,4 млн грн, 2016 – 339,6 млн грн), використано 681,4 млн грн (356,8 і 324,6 млн грн відповідно). Аудитом встановлено, що мали місце випадки використання коштів державного бюджету з недотриманням чинного законодавства – 33,9 млн грн (з яких 55,3 тис. грн – за нецільовим призначенням). Внаслідок щорічного незабезпечення Мінфіном бюджетних призначень за КПКВК 2801460 «Надання кредитів фермерським господарствам» в обсязі надходжень до спеціального фонду від повернення кредитів на рахунках Мінагрополітики створювалися щорічні залишки коштів (станом на 01.01.2016 – 62,8 млн грн, 01.01.2017 – 64,8 млн грн), які не спрямовувалися Мінагрополітики Українському державному фонду підтримки фермерських господарств та не використовувалися ним для визначених цілей [141].

Як свідчать результати проведених аудитів, для України властиві нерозвиненість середньострокового бюджетного планування, а також неузгодженість бюджетних програм

з ресурсними можливостями бюджету, що призводить до недофінансування або припинення фінансування багатьох бюджетних програм, які мають стратегічне значення для економіки країни.

Недосконалість системи бюджетного планування призводить до завищення доходів бюджету або, навпаки, їх заниження, в тому числі видатків бюджету, що негативно впливає на якість надання населенню послуг. Крім того, мають місце факти порушення бюджетного законодавства, зокрема щодо своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм.

Практика використання бюджетних коштів свідчить, що не всі головні розпорядники бюджетних коштів та відповідальні виконавці бюджетних програм сприяють ефективності використання коштів, що пояснюється відсутністю мотиваційної складової у прийнятті ефективних управлінських рішень.

Наприклад, затверджені в державному бюджеті на 2016 рік асигнування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції, станом на вересень не фінансувалися, що створює ризик невиконання бюджетної програми та незабезпечення житлом відповідних категорій громадян у 2016 році. Мінсоцполітики станом на вересень підготовлено проект нового порядку та умов надання субвенції, який повинен спростити і пришвидшити процедури придбання і передачі житла у власність сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідів I–II групи, забезпечити більш ефективне використання коштів державного бюджету. Проект розпорядження про затвердження розподілу субвенції на 2016 рік у сумі 300 млн грн Мінсоцполітики Кабінету Міністрів України не подано, відповідно, фінансування 2016 року не здійснювалося [126].

Застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу передбачено статтею 20 Бюджетного кодексу України [32]. Проте дослідження показало, що програмно-

цільовий метод як найбільш прогресивний і ефективний метод управління бюджетом має певні проблеми щодо повноцінного впровадження, оскільки УБП не повною мірою виконують положення БКУ, інші нормативно-правові акти, які регулюють порядок підготовки бюджетних програм, визначення мети, затвердження паспортів тощо.

Так, затвердження Кабінетом Міністрів України переліків бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, лише в середині лютого 2016 року, а також невстановлення терміну для затвердження порядків використання коштів державного бюджету призвело до недотримання вимог частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу України щодо затвердження таких порядків за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Формальний підхід до формування вищезазначених переліків зумовив включення до них низки бюджетних програм за загальнодержавними витратами, що передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам в умовах, коли Бюджетний кодекс України не наділяє Кабінет Міністрів України повноваженнями визначати саме порядки використання бюджетних коштів за такими трансфертами, а також до прийняття Кабінетом Міністрів України у 2016 році рішень щодо нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, що не включені до цих переліків.

Оскільки уряд не включив до переліків усі нові бюджетні програми, відсутній механізм використання бюджетних коштів за ними, а також не використовувався весь обсяг бюджетних призначень за цими програмами.

Набула поширення практика нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів не за бюджетною програмою загалом, а лише за окремим її

напрямом, а також затвердження декількох порядків використання бюджетних коштів, спрямованих на врегулювання механізму використання коштів за однією бюджетною програмою, тоді як Бюджетний кодекс України передбачає розроблення та затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою [127].

Результати аудитів, проведених Рахунковою палатою виявили низку проблем щодо повноцінного запровадження програмно-цільового методу. Зокрема, не завжди при формуванні бюджету аналізуються актуальні проблеми соціально-економічного розвитку, не досліджуються напрями та шляхи їх вирішення, що врешті-решт веде до того, що бюджетні кошти виділяються на певну установу, напрям або об'єкт фінансування без визначення мети і конкретних завдань. Це більше характеризує постатейний метод формування бюджету, оскільки ні до чого не зобов'язує розпорядників коштів, відповідальних виконавців бюджетних програм, а вони використовують бюджетний ресурс на власний розсуд, формально, непрозоро, неконкретно.

Наприклад, рішення про реконструкцію та реставрацію Маріїнського палацу прийнято урядом у 2002 році. У 2014–2015 роках та протягом I півріччя 2016 року на вказані цілі надійшло 147,0 млн гривень. Проте на сьогодні роботи не завершені. Результати аудиту засвідчили, що за 14 років виконано лише чверть робіт. Роботи виконувалися фрагментарно і з великими перервами у фінансуванні. Так, виконано більшу частину робіт лише у правому флігелі (близько 80% робіт). Технічний стан головного фасаду, паркового фасаду та фасадів лівого флігеля палацу незадовільний. Мета бюджетних програм (КПКВК 2751830, 2751880, 0301860), за якими здійснювалося фінансування, а саме збереження пам'ятки архітектури загальнодержавного значення, не досягнута [325].

Через недоліки у прийнятті управлінських рішень Кабінетом Міністрів України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерством фінансів України та Донецькою обласною

військово-цивільною адміністрацією мета використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2015–2016 рр. на виконання робіт із будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів соціальної та іншої інфраструктури на окремих територіях Донецької області, досягнута неповною мірою. Так, за трьома бюджетними програмами розвитку не використано 211,1 млн грн відкритих асигнувань (понад 28%). Як наслідок, не виконано в повному обсязі запланованих робіт і не введено в експлуатацію в установлені терміни 154 пускові об'єкти (40% від запланованих).

Зокрема, з відкритих асигнувань за коштами державного фонду регіонального розвитку у 2015–2016 рр. не освоєно 151,3 млн грн (32%); за субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2016 році не використано 40,9 млн грн (33%).

Крім того, через відсутність належного внутрішнього контролю з боку головних розпорядників коштів певними розпорядниками коштів державного бюджету на місцях з порушенням законодавства використано 35,1 млн грн, у тому числі за відсутності підтвердних документів на оплату фактично невиконаних робіт і невстановленого обладнання – 7,5 млн грн, неефективно (непродуктивно та неекономно) використано 22,6 млн грн [326].

Аналіз практики реалізації деяких бюджетних програм, планування видатків на них дає підстави стверджувати про відсутність стратегії бюджетної політики на середньострокову перспективу, а також системності і прозорості державної політики у виборі пріоритетів щодо фінансування першочергових програм за рахунок публічних коштів. Автор доводить, що бюджетні програми можуть бути результативними лише за умови зміни підходів та інструментів їх реалізації, використання інтенсивних методів управління державними коштами на кожному етапі їх проходження, повноцінного впровадження в бюджетний процес програмно-цільового методу [246].

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

Фінансування бюджетної програми без визначення чіткої мети не відповідає сутності програмно-цільового методу, оскільки мета є відправною точкою, від якої розраховуються показники бюджету та плануються заходи стратегічного соціально-економічного розвитку, територій і країни загалом. Програмно-цільовий метод відіграє провідну роль у системі управління бюджетними ресурсами (рис. 4.2).



*Рис. 4.2. Програмно-цільовий метод у системі управління
бюджетними ресурсами*

Джерело: розроблено автором.

Програмно-цільовий метод передбачає аналіз проблем, їх структурування, визначення кількісних і якісних параметрів оцінних показників, а також встановлення взаємозв'язку між величиною бюджетних витрат і досягнутим кінцевим результатом, на який виділено кошти.

Оцінка результативності бюджетних програм є інструментом управління бюджетними видатками, що дає можливість органам державного управління та місцевого самоврядування, з одного боку, здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми для досягнення визначених мети і завдань такої програми, з іншого – оперативно

визначати проблемні сфери та перспективні напрями соціально-економічного розвитку [183].

Системність, скерованість і вирішення конкретних завдань є специфічною особливістю програмно-цільового методу. Ця притаманна методу особливість підвищує стійкість економіки до факторів ризику (зовнішніх, внутрішніх, циклічних). Адже однобокий, некомплексний підхід не дає можливості досягти певних змін в економіці і розпочати необхідні соціально-економічні перетворення. Як можна, наприклад, реформувати медичну галузь, не побудувавши належну дорожню інфраструктуру (дороги, мости, тунелі, переїзди), не провівши капітальний ремонт житлового сектору (під'їзди, ліфти, забезпечення водопостачанням та водовідведенням тощо). Без вирішення соціально-побутових проблем, усунення недоліків в суміжних галузях неможливо досягти успіху в сфері охорони здоров'я, а без цього важко боротися із комплексом хвороб населення, надавати вчасну, якісну медичну допомогу громадянам. Тобто без комплексного підходу будь-які зрушення в окремо взятій галузі не матимуть суттєвого соціально-економічного ефекту, а отже, приречені на поразку.

Для України з її складними соціально-економічними проблемами повноцінне запровадження програмно-цільового методу є важливим інструментом запобігання розпорошенню коштів, підвищення ефективності їх використання, стримування негативних тенденцій в економічному та соціальному житті країни.

На нашу думку, програмно-цільовий метод управління бюджетом в сучасних умовах є надзвичайно актуальним. Крім того, він є ключовою вимогою для всіх країн – кандидатів для вступу до ЄС. А в умовах обмеженості ресурсів, застарілої радянської промисловості, значних регіональних дисбалансів соціально-економічного розвитку застосування програмно-цільового методу бюджетування могло б кардинально змінити становище не лише в економіці, а й в соціальній сфері, покращити екологічний стан.

Водночас має місце певний формалізм щодо його впровадження усіма УБП – від уряду до відповідальних виконавців бюджетних програм. Наприклад, відповідно до ст. 20, 22 Бюджетного кодексу України [32] головні розпорядники мають забезпечувати своєчасність затвердження спільно з Мінфіном паспорти бюджетних програм, подавати достовірну і повну інформацію, що в них містяться, забезпечувати відповідність змісту паспортів бюджетних програм Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік». Проте, як свідчать результати аудитів, затвердження паспортів бюджетних програм за КПКВК 1101640, КПКВК 1101650 і КПКВК 1101670 відбувалося несвоєчасно, що скорочувало терміни виконання та оплати робіт за цими програмами [139].

При затвердженні паспортів бюджетних програм у 2013–2015 рр. Міністерством фінансів України і головними розпорядниками коштів державного бюджету не дотримано терміни їх затвердження, передбачені п. 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 №1098 [139]. Аналогічна ситуація спостерігалась і у 2016 році.

Відкриті у 2016 році Мінагрополітики асигнування в обсязі 3818,4 тис. грн за КПКВК 2801490 – фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу через невчасне затвердження паспорта бюджетної програми (30.12.2016) державному підприємству «Спецагролізинг» не спрямовувались і ним не використовувались [327].

Численні факти невиконання бюджетного законодавства виявляє не лише Рахункова палата. Так, за даними Державної казначейської служби України, у 2016 році виявлено фактів порушень бюджетного законодавства розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 5,1 млрд грн, що на 37,8% більше показника 2015 року (3,7 млрд грн) [111].

Водночас результати дослідження дають підстави для висновку, що основними недоліками впровадження програмно-цільового методу є:

- неузгодженість значної кількості бюджетних програм;
- нечіткість визначення мети, завдань, що зумовлює нереалістичність та недієвість їх виконання;
- інертність бюджетних програм у вирішенні актуальних соціально-економічних проблем;
- низька мотиваційна складова і незацікавленість головних розпорядників бюджетних коштів, відповідальних виконавців у ефективності та результативності виконання бюджетних програм;
- відсутність системи ефективного контролю та оцінки виконання бюджетних програм;
- недостатність засобів впливу на порушників бюджетного законодавства;

Перелік існуючих проблем вказує на необхідність перебудови бюджетного процесу щодо формування конкуренції серед головних розпорядників коштів за отримання ними бюджетних ресурсів, створення системи моніторингу та оцінки за результатами виконання бюджетних програм, посилення відповідальності за неефективне використання бюджетних ресурсів, запровадження механізмів стимулювання органів влади до пошуку резервів, альтернативних джерел фінансування і підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Має бути створена система відкритого доступу до інформації, в тому числі функціонування єдиної автоматизованої системи онлайн-контролю від планування до звітування за виконанням бюджетних програм. Це дало б змогу суттєво підвищити рівень відповідальності учасників бюджетного процесу, вчасно виявляти проблеми, чітко формувати мету, завдання, своєчасно затверджувати паспорти та усувати дублювання бюджетних програм.

Однією з причин стримування повноцінного запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі,

на нашу думку, є недосконалість демократичних інститутів. Адже як за радянських часів, так і в сучасній Україні є протиріччя між існуючими економічними інститутами і зовнішнім середовищем.

Засновник інституціоналізму Торстейн Веблен доводив тимчасовий характер інститутів, які під тиском обставин, зокрема зміни мислення людей, трансформуються в нові і сприяють еволюційному розвитку.

Т. Веблен зазначав, що реорганізація інститутів й звичних поглядів згідно із ситуацією, яка змінилась під зовнішнім тиском, за своїм характером є реакцією на спонукання до змін. Вільна й гнучка реорганізація, тобто спроможність соціальної структури розвиватися, залежить значною мірою від ступеня свободи, схильності окремих членів суспільства піддаватися впливу примусових сил з боку оточення [52].

Тобто окремих членів суспільства є рушійною силою змін і якщо зміни не відбуваються або певним чином гальмуються, то це є наслідком значного спротиву окремих членів суспільства, в тому числі старих інститутів, які не бажають змін.

Як зауважував Т. Веблен, зазначав якщо якась частина суспільства або якась соціальна група не охоплена діями оточення, то погляди і спосіб життя цієї частини суспільства або соціальної групи будуть з великим запізненням пристосовуватися до змін загальної ситуації; до якогось часу ця частина суспільства буде стримувати процес його змін [52].

Таким чином, забезпечити ефективність трансформацій, в тому числі у бюджетній сфері, із повноцінним запровадженням програмно-цільового методу можливо за рахунок зміни підходів в управлінні, створення нових економічних інститутів, які найбільш повно відповідатимуть сучасним запитам суспільства.

Як наголошують деякі науковці, у процесі формування в країні відповідних інституційних умов подальший розвиток програмно-цільового методу, державно-приватного партнерства може стати важливим фактором ефективності бюджетних

видатків та підвищення рівня результативності бюджетного процесу [362].

Вдосконалення інституційно-організаційного забезпечення реалізації бюджетного процесу повинно відбуватись у напрямі підвищення відповідальності всіх учасників бюджетних відносин за раціональне використання державних коштів, одним з найголовніших є формування системи контролю за структурними та інфраструктурними інституціями бюджетного процесу щодо дотримання чинного законодавства на кожній його стадії [43].

У країнах, де суспільні інститути слабо розвинені і немає чітких економічних та соціальних пріоритетів, досить часто прослідковується зміна вектору соціально-економічного розвитку, оскільки мають місце і переважають декларативні цілі нереальних проектів, які не можуть бути реалізовані через низький стан економіки.

У демократичному суспільстві бюджет є не тільки уособленням результату формування централізованого фонду фінансових ресурсів, а й результатом співпраці влади і суспільства, тобто результатом суспільного вибору. Бюджет – це суспільне надбання, тому базовим принципом його формування є принцип суспільної значущості. Його сутність у тому, що формування бюджету має відбуватися на основі обов'язкової участі всіх членів суспільства, а розподіл коштів – відповідно до ступеня значущості потреб, які необхідно профінансувати [330].

Таким чином, у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою з незалежними суспільними інститутами, наприклад, громадського контролю та гласності, програмно-цільовий метод є інструментом, який дозволяє населенню відстежувати не тільки діяльність бюджетних установ і досягнутий ними ефект, а також впливати на формування напрямів та параметрів бюджетної політики.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку доцільним є підвищення рівня обґрунтованості прогнозу-

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

вання та планування державних видатків, розвитку методів впливу бюджетної політики на темпи економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць та країни загалом. Програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків є одним із вагомих інструментів державного регулювання суспільного зростання. Склад та структура видаткової частини бюджету є втіленням бюджетної політики впливу держави на науково-технічний прогрес, стимулювання зростання обсягів виробництва, розвиток зовнішньоекономічних відносин. Визначення пріоритетності у напрямках видатків – важлива складова структурних перетворень у галузях економіки та соціальної сфері [177].

Залучення громадськості до бюджетного процесу сприяє демократизації інституту бюджету, робить його прозорим, відкритим і доступним для кожного. Проте, щоб досягти цього, необхідна політична воля керівництва країни, аби реформи в бюджетній сфері мали незворотний характер.

На наш погляд, реформування сфери управління бюджетними ресурсами має здійснюватися в контексті:

- прийняття урядом Державної стратегії розвитку національної економіки, що суттєво змінить підходи в системі управління бюджетними видатками;
- щорічного узгодження пріоритетів бюджетної політики з Державною стратегією;
- запровадження середньо- та довгострокового планування (3–5, а, можливо, і на 10 років);
- щорічного перегляду показників (у разі необхідності уточнення або призупинення фінансування) бюджетних програм;
- регулюючих дій і контрольних функцій у трикутнику: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рахункова палата за ефективністю використання бюджетних коштів та посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за недотримання вимог бюджетного законодавства.

Прийняття цих заходів сприятиме розвитку довгострокової економічної політики та спонукатиме до:

- ефективного управління видатками бюджету на основі програмно-цільового методу бюджетування;
- зосередження обмежених бюджетних ресурсів на першочергових заходах та пріоритетах;
- прискорюватиме структурні зміни в економіці та соціальній сфері;
- створюватиме передумови для економічного зростання, підвищення соціальних стандартів та покращання життя населення.

Стратегічне планування є важливим елементом програмно-цільового методу і основою формування принципу комплексності в бюджетному процесі.

Адже чітко прогнозована структура видатків бюджету впливає на соціально-економічний розвиток держави. Тому при формулюванні кінцевих результатів слід виходити не тільки із бюджетних показників, але й з показників, які відображають соціально-економічний розвиток держави й, як наслідок, уособлюють ступінь державного регулювання соціально-економічними процесами [37].

Такий підхід дасть змогу використовувати можливості програмно-цільового методу, покращувати соціально-економічні показники, забезпечувати сталу динаміку розвитку і підвищувати рівень і якість життя громадян.

Результати дослідження показали, що програмно-цільовий метод, який фактично запроваджено в Україні на усіх рівнях влади, має певні проблеми в реалізації через недотримання УБП положень БКУ, інших нормативно-правових актів, що негативно впливає на повноту застосування цього методу. Причиною цього, на наш погляд, є недостатність інструментів впливу на порушників бюджетного законодавства.

Беззаперечним є той факт, що програмно-цільовий метод є найбільш прогресивним методом бюджетування. Він є логічним, послідовним та зрозумілим способом використання

бюджетних коштів, забезпечує контроль за прозорістю дій влади у бюджетному процесі та створює передумови для економічного зростання і підвищення добробуту населення. Метод дозволяє переформатувати бюджетні кошти на більш перспективні напрями діяльності, зміцнює основи економічної політики, місцевого самоврядування та дає можливість досягати кращих показників у різних галузях економіки та соціальної сфери. Водночас він не може бути «панацеєю» від усіх проблем, але актуальність цього методу, особливо в нинішніх складних умовах соціально-економічного розвитку та євроінтеграційних устремлінь України, не викликає сумніву і є досить висока.

Повноцінна імплементація програмно-цільового методу можлива за рахунок запровадження інституційних змін у бюджетній сфері та формування демократичних, економіко-соціальних інститутів, які змінять інститут бюджету, інституційний устрій та інституційне середовище, забезпечать гармонізацію взаємовідносин у межах бюджетної системи. Інституційні зміни мають відповідати сучасним глобалізаційним та внутрішнім викликам, вимогам і прагненням суспільства.

Необхідно на законодавчому рівні, зокрема у Бюджетному кодексі України (ст. 20) [32] закріпити програмно-цільовий метод як основний метод формування і виконання усіх рівнів бюджетів та запровадити щорічну обов'язкову оцінку ефективності і результативності виконання бюджетних програм. Посилити рівень відповідальності УБП за якість підготовки бюджетних програм, зокрема щодо обґрунтованості показників, визначення завдань, мети, вчасного затвердження паспортів, що позитивно вплине на результативність використання бюджетних видатків і дасть можливість використовувати переваги програмно-цільового методу бюджетування при реалізації програм соціально-економічного розвитку країни.

4.2. Бюджетне прогнозування та планування як інструмент соціально-економічної політики держави

Одним із важливих інструментів впливу на динаміку соціально-економічного розвитку є обґрунтоване прогнозування видатків бюджету. Необхідність якісного прогнозування видатків викликано потребою часу, оскільки це закладає основу прискореного економічного розвитку на інвестиційно-інноваційній основі, формуванні конкурентоспроможної економіки, підвищення рівня та якості життя населення.

Держава за умов скорочення видатків бюджету або, навпаки, їх збільшення впливає на темпи економічного зростання та сукупний попит. Збільшення обсягів бюджетних видатків за умов їх ефективного використання забезпечує стабільну динаміку соціально-економічного розвитку країни.

На сьогодні важливим є оптимізація видатків бюджету, аби забезпечити відповідні галузі економіки належними обсягами бюджетних асигнувань, а з іншого боку, досягти за рахунок ефективності використання бюджетних коштів пріоритетні цілі соціально-економічного розвитку країни. Тому прогнозування є тим інструментом, що дозволяє на якісно новому рівні визначати оптимальні розміри видатків бюджету та раціональніше їх витратити.

У ринковій економіці неможливо досягти стабільного успіху, якщо уряд не буде чітко та ефективно планувати свою діяльність. У багатьох країнах у тій чи іншій формі застосовуються елементи планування.

Економічній науці відомі різні форми і методи прогнозування і планування. Так, у 1950–1970 рр. у європейських країнах та Японії застосовувався метод індикативного планування, що не мав директивного характеру. Однак застосування цього методу відіграло ключову роль у розбудові інфраструктури регіонів та передових галузей економіки, що визначали науково-технічний прогрес цих країн.

Найбільш прогресивним та передовим є програмно-цільовий метод планування як спосіб вирішення складних загальнодержавних проблем, що надає змогу за рахунок програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягати кращих результативних показників.

У сучасних умовах суттєво ускладнилася структура цілей соціально-економічного розвитку та її співвідношення з фінансовими структурами; тривають зміни у фінансовому потенціалі держави за джерелами, структурою й динамікою. Це потребує нових підходів та методологічних рішень при здійсненні фінансового планування й прогнозування [45].

Бюджетне планування – це процес формування показників бюджетного змісту державними законодавчими та виконавчими органами певного рівня на конкретний період часу [255].

Деякі дослідники вважають, що бюджетне прогнозування є науково обґрунтованим передбаченням напрямів розвитку бюджетної системи та її можливого стану у майбутньому, альтернативних шляхів її розвитку, а також строків досягнення певних встановлених параметрів бюджетного розвитку. На відміну від бюджетного прогнозування, бюджетне планування передбачає встановлення чітких бюджетних цілей та шляхів їх досягнення, певних бюджетних показників [353].

О.Д. Василик взагалі вживає термін «фінансове планування й прогнозування», де планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання фінансових ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку [45]. Автор не встановлює чіткої межі між цими поняттями, наголошуючи, що фінансове прогнозування й планування стає важливим елементом державного регулювання економічних і соціальних процесів. За допомогою фінансового планування і прогнозування активізуються фінансові важелі та стимули, забезпечується мобілізація фінансових

ресурсів і їхнє раціональне спрямування на загальнодержавні потреби [45].

На нашу думку, різниця між прогнозуванням і плануванням у бюджетному процесі полягає в тому, що прогнозування дає змогу бачити ціль у далекій перспективі, включаючи можливі фактори ризиків та впливу. Планування ж є тією реальністю, яку ми бачимо перед собою, і тим самим є більш конкретним та передбачуваним явищем. Якщо прогноз має на меті деякий імовірнісний характер дій, то планування – це вже прийняте рішення, що наближає до відповідної мети. Прогнозування і планування не є антагоністами, навпаки, ці поняття доповнюють одне одного і таким чином забезпечують безперервність процесу ефективного та раціонального використання бюджетних ресурсів.

Теоретично прогноз є частиною пізнання майбутнього розвитку економічних процесів та керівництвом для прийняття виважених управлінських рішень. Помилки та прорахунки прогнозу впливають на його якість.

Необхідність поглиблення досліджень та розробка нових форм та методів обґрунтованого прогнозування в бюджетному процесі пов'язана з важливістю підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків з метою досягнення перспективних завдань економічного та соціального розвитку України.

Незважаючи на значний доробок вітчизняних вчених у сфері прогнозування і планування доходів і видатків бюджету, питання планування видатків бюджету залишаються актуальними.

При бюджетному плануванні деякі дослідники пропонують використовувати чотири методи, зокрема: метод коефіцієнтів, нормативний метод, балансовий метод та метод економіко-математичного моделювання [363].

О.Д. Василик виокремлює три методи планування: фінансового й балансового розрахунків, а також прогнозування фінансових показників [45].

Необхідність застосування в Україні ефективного інструменту бюджетного прогнозування викликано специфікою

соціально-економічного розвитку держави. Потрібно нарощувати обсяги виробництва, зростання ВВП, аби забезпечити високі стандарти життя.

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Водночас, як свідчить практика, через низький рівень прогнозування в бюджетному процесі існують проблеми соціально-економічного розвитку, які викликані, зокрема, неефективним управлінням та використанням бюджетних видатків.

Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля) на заходи зі створення власного виробництва ядерного палива, засвідчив, що стан планування та фінансування видатків державного бюджету, передбачених на створення власного виробництва ядерного палива, був незадовільним і не сприяв ефективному використанню бюджетних коштів. У 2010–2011 рр. обсяг бюджетного фінансування Мінпаливенерго (Міненерговугілля) на виконання заходів із створення власного виробництва ядерного палива становив 298,1 млн грн (лише 61,6% від передбаченого законами про державний бюджет).

Мінфіном ще на стадії планування видатків за відповідною бюджетною програмою (КПКВК 1101080) на 2010–2011 рр. було визначено нерівномірний помісячний розпис асигнувань державного бюджету: понад 40% їх загального обсягу запланували на IV квартал, що створило завідомо несприятливі умови для виконання необхідного обсягу робіт [136].

Аудитом ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг встановлено, що пільги отримували як безпосередньо відпо-

відні пільговики, так і члени їхніх сімей (26 категорій) без обмеження норм споживання послуг і розмірів доходів цих сімей. Такі засади надання пільг не відповідали принципам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами.

На час проведення аудиту було відсутнє науково-технічне обґрунтування окремих норм споживання енергоресурсів, на підставі яких і формуються обсяги державної допомоги. При наданні пільг і субсидій застосовувалися норми користування природним газом, які не переглядалися понад 15 років [136].

Під час аналізу взаємовідносин Державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2010–2011 рр. встановлено, що формування і розподіл обсягів субвенцій на виконання інвестиційних проектів здійснювалося в умовах невизначення формалізованих параметрів, які базуються на показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, що не відповідало положенням статті 105 Бюджетного кодексу України. Кількість таких субвенцій у 2011 році збільшилася проти 2010 року у 3 рази (до 30 видів). Деякі з них мали однакову спрямованість і дублювали напрями використання коштів різними головними розпорядниками, що знижувало їх ефективність [136].

Аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості, засвідчив, що планування видатків державного бюджету, передбачених на реструктуризацію вугільної промисловості, здійснювалося Міненерговугіллям і Мінфіном недостатньо обґрунтовано та безсистемно. Потреба в коштах державного бюджету на здійснення зазначених заходів у 2014–2016 рр. визначалася Мінфіном і Міненерговугіллям в значно менших від фактичної потреби обсягах. Згідно із законами про державний бюджет (із змінами) вона була задоволена лише на 14,7%, а наприкінці кожного бюджетного року плановий обсяг фінансування за КПКВК 1101070

коригувався відповідно до вже здійснених видатків. При цьому слід зазначити, що Міненерговугіллям та одержувачами бюджетних коштів при виконанні заходів із реструктуризації вугільної промисловості з порушенням вимог чинного законодавства використано 477,8 млн грн, у тому числі не за цільовим призначенням – близько 10 млн грн, заподіяно збитків державному бюджету на суму 24,8 млн грн, 4,1 млн грн витрачено непродуктивно, а 1,9 млн грн – неефективно. Попри обмеженість фінансових ресурсів через неналежне управління коштами Міненерговугіллям до державного бюджету повернено 47,3 млн гривень [141].

Аналізуючи стан прогнозування та планування видатків бюджету, приходимо до висновку, що в Україні не створено належної системи обґрунтованого прогнозування і планування видатків бюджету з метою економного та раціонального використання бюджетних ресурсів. Крім того, відсутність дієвої системи прогнозування і планування видатків бюджету є однією з причин неефективного управління та використання бюджетних коштів. Таким чином, наявний причинно-наслідковий зв'язок між проблемами прогнозування, планування видатків та неефективного управління і використання бюджетних коштів і їх загальний вплив на динаміку соціально-економічних показників.

На думку багатьох дослідників, ключ до максимально ефективного використання грошей – це планування. Вважають гарною ідеєю почати з розроблення плану, оцінки засобів і інструментів, а також з чим підійти до майбутнього [385].

Натомість, як свідчать результати нашого дослідження, проблеми прогнозування і планування видатків мають системний характер і нестійку динаміку їх виявлення. Так, за даними Рахункової палати, у 2008 році найбільша частка у структурі неефективного використання бюджетних коштів, а саме 55,1% припадала на недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування (дод. 20). У 2009 році цей показник знизився на 10,2 відсоткового

пункту і становив 44,9% в структурі неефективного використання державних коштів. Проте у 2010 році в порівнянні з 2009 роком цей показник знову знизився на 34,2 відсоткового пункту і становив всього 10,7%. Таким чином, за три роки (2008–2010 рр.) цей показник знизився на 44,4 відсоткового пункту.

Однак у 2011 році він знову почав зростати невеликими темпами – на 8,9 відсоткового пункту і становив 19,6% у загальній структурі неефективного використання бюджетних коштів. У 2012 році в порівнянні з 2011 роком збереглась динаміка збільшення кількості виявлених фактів неефективного управління та використання коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. Всього за рік цей показник зріс на 3,4 відсоткового пункту і становив 23,0% у загальній структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів.

У 2013 році в порівнянні з 2012 роком цей показник знову зріс на 7,5 відсоткового пункту і становив 30,5% у загальній структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів. Слід зазначити, що показник складається з двох частин, а саме – 4,3% пов'язані з недоліками в плануванні, а 26,2% – це порушення, викликані через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування видатків. У 2014 році загальний показник в порівнянні з 2013 роком знову знизився на 4,6 відсоткового пункту і становив 25,6% порушень, пов'язаних з недоліками в плануванні. У 2015 році він знову зріс одразу на 10,5 відсоткового пункту в порівнянні з 2014 роком і знову складався з двох частин: 32,5% – недоліки в плануванні та 3,6% – відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. У 2016 році показник знизився до 1,6%, хоча у 2017 році дещо зріс і становив 5,1% у структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів. Проте у 2016 та 2017 роках усі порушення стосувалися недоліків у плануванні.

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

Якщо ж ми проаналізуємо загальні, виявлені суми коштів і частку недоліків у прогнозуванні і плануванні в структурі неефективного використання державних коштів, то побачимо деякі розбіжності. Наприклад, у 2008 році виявлено фактів неефективного управління і використання бюджетних коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування на загальну суму 4 млрд 321,1 млн грн (дод. 23). У 2009 році цей показник зріс на 822,1 млн грн і становив 5 млрд 143,2 млн грн, хоча частка у загальній структурі неефективного використання коштів знизилася на 10,2 відсоткового пункту (дод. 21). Тобто частка у загальній структурі неефективного використання коштів і обсяги виявлених сум не кореспондують між собою. Детальний аналіз існуючих розбіжностей свідчить, що все залежить від встановлених фактів порушень, обсягів сум та напрямів використання бюджетних коштів.

У 2010 році, враховуючи стрімке зниження частки виявлених порушень через недоліки в плануванні у загальній структурі неефективного використання коштів, знизилась і загальна сума коштів в порівнянні з 2009 роком на 3 млрд 596,9 млн грн і становила 1 млрд 546,3 млн грн. Проте з 2011 в порівнянні з 2010 роком частка в структурі неефективного управління і використання коштів (дод. 23), а також загальний обсяг виявлених сум зросли на 1 млрд 144,7 млн грн і у 2011 році цей показник становив 2 млрд 691,1 млн грн (дод. 23).

У 2012 році знову спостерігаємо протиріччя, оскільки частка в загальній структурі неефективного управління і використання коштів зросла, а обсяг суми зменшився на 813,7 млн грн і становив всього 1 млрд 877,4 млн грн. У 2013 році частка такого виду порушення зросла в порівнянні з 2012 роком і сума 3 млрд 958,7 млн грн складалася з двох частин, а саме: 3 млрд 400,6 млн грн – через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування та 558,1 млн грн – недоліки в плануванні. У 2014 році в порівнянні з 2013 роком сума зменшилась, проте вся ця сума (3 млрд 667,1 млн грн)

стосувалась недоліків в плануванні. У 2015 році цей показник в порівнянні з 2014 роком знизився на півтора мільярди гривень і складався з двох частин: 2 млрд 12,4 млн грн – недоліки в плануванні та 222,9 млн грн – відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. У 2016–2017 рр. виявлені суми були незначними, зокрема 65,1 та 333,9 млн грн відповідно, проте всі вони стосувалися порушень, пов'язаних з недоліками в плануванні.

Проведений аналіз засвідчив масштаб і серйозність проблеми стану прогнозування і планування видатків бюджету. Коливання в структурі неефективного управління і використання бюджетних коштів свідчать, що проблема не зникає, навпаки, заміщується іншими видами бюджетних порушень. Водночас обсяги виявлених сум вказують, що через недоліки в прогнозуванні та плануванні бюджетні видатки використовуються неефективно і, відповідно, не чинять відчутний вплив на економіку та соціальну сферу. Крім того, обсяги виявлених бюджетних коштів є серйозним дестабілізуючим фактором соціально-економічного розвитку, оскільки не виконують повною мірою покладені на них функції.

Проведений Рахунковою палатою аналіз обґрунтованості планування (прогнозування) надходжень акцизного податку до державного бюджету засвідчив, що планування та прогнозування надходжень акцизного податку до державного бюджету, яке здійснювалося Міністерством фінансів України протягом 2010–2016 рр., було недостатньо обґрунтованим. Як наслідок, планові та прогнозні показники надходжень цього податку суттєво відрізнялися від його фактичних надходжень, що не сприяло збалансованості дохідної і видаткової частин державного бюджету. Упродовж 2011–2014 рр. відсоток виконання планових показників надходжень до державного бюджету акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) коливався від 81,8 до 88%, внаслідок чого за чотири роки до державного бюджету не надійшло понад 17,8 млрд грн [141].

Аналіз проблем у сфері прогнозування та планування видатків бюджету доводять, що діюча система прогнозування та планування є недосконалою та непрозорою. Відсутність чіткого інструменту системи бюджетного прогнозування не забезпечує досягнення економічного і соціального ефекту і, відповідно, поставленої мети, на яку виділяються бюджетні асигнування.

Нами проаналізовано існуючу систему і встановлено, що серед основних причин неефективного управління і використання бюджетних коштів, викликаних відсутністю дієвої системи обґрунтованого прогнозування і планування, є:

- відсутність послідовного, виваженого підходу до поб'єктного розподілу коштів;

- обсяги бюджетних видатків за конкретними об'єктами не підтверджуються економічними розрахунками щодо їх потреби відповідно до проектно-кошторисної документації;

- практика використання коштів є неприйнятною, оскільки не орієнтована на досягнення результату – введення об'єктів в експлуатацію у нормативно визначені терміни;

- щорічне припинення фінансування значної кількості будов та початок будівництва нових зумовлює зростання обсягів незавершеного будівництва та довгобудів призводить до розпорошення коштів, неефективного їх використання та не сприяє вирішенню проблеми загалом;

- при формуванні переліку об'єктів, на які спрямовуються бюджетні кошти, не застосовується принцип надання переваг завершенню раніше розпочатих будов, як це передбачено Концепцією регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384;

- в умовах непроведення обґрунтованих розрахунків щодо обмежених можливостей місцевих бюджетів, вичерпності інших джерел і необхідності залучення коштів держбюджету свідчить про відсутність об'єктивного підходу до розподілу фінансових ресурсів між регіонами;

– фінансування здійснюється безсистемно, несвоєчасно та не в повному обсязі, непропорційно, без дотримання принципу справедливості і неупередженості, що зумовлює ряд негативних наслідків, зокрема стає причиною зростання бюджетної заборгованості перед підрядними організаціями, затягування термінів виконання робіт та, в кінцевому результаті, застосування здебільшого динамічної договірної ціни, тобто зростання вартості будівництва та необхідності залучення додаткових фінансових ресурсів;

– недостатність фінансування, поряд із безсистемним плануванням, призводить до того, що об'єкти незавершеного будівництва, які не будуються по декілька років, так звані «довгобуди», руйнуються під впливом атмосферних явищ та з плином часу, розкрадаються, потребують додаткових коштів для їх консервації та охорони, а також повторних капіталовкладень для коригування кошторисної документації та відновлення раніше виконаних робіт;

– стан справ з визначенням спрямування видатків бюджету свідчить про недотримання Кабінетом Міністрів України вимог Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 щодо цільового спрямування цих видатків; без врахування пріоритетів; суб'єктивний підхід до розподілу між регіонами та розпорошення бюджетних коштів, що дає підстави для висновку про необґрунтованість планування бюджетних коштів;

– за відсутності планування бюджетні кошти використовуються з порушенням вимог Державних будівельних норм у частині затвердження титулів будов, проектно-кошторисної документації, наявності позитивного висновку комплексної Держінвестекспертизи та дозволу інспекції Держархбудконтролю;

– на державному та регіональному рівнях не здійснюється моніторинг можливих ризиків, наприклад, стану об'єктів незавершеного будівництва та не прогнозуються можливі негативні наслідки. Зокрема, нездійснення повного комплексу протизсувних заходів може призвести до екологічної

катастрофи, пошкодження доріг, мостів іншої транспортної інфраструктури, економічних збитків у значних обсягах та можливих людських жертв;

– відсутність визначеного та затвердженого на урядовому рівні порядку планування видатків, наприклад, за рахунок субвенцій з державного бюджету створює умови до незабезпечення необхідних видатків у регіонах та неефективного управління коштами Державного бюджету України;

– на державному та регіональному рівнях не завжди застосовуються конкурсні засади оцінки та відбору нових інвестиційних проектів, не враховуються можливості місцевих бюджетів, вичерпність інших джерел фінансування та необхідність залучення коштів держбюджету, чим порушується бюджетний процес на стадії складання проектів Державного бюджету України;

– відсутність системи обґрунтованого прогнозування та планування видатків бюджету зумовлює, наприклад, недофінансування об'єктів у регіонах або, навпаки, при повному обсязі профінансованих видатків кошти за відсутності обґрунтованих причин не освоюються;

– спрямування бюджетних коштів на будівництво житла для окремої категорій громадян, а не придбання його на вторинному ринку без вивчення і аналізу цін, які склалися на ринку житла в регіональному зрізі, і без економічно обґрунтованих розрахунків призводить до бюджетних втрат і невирішення проблеми забезпечення житлом окремої категорії громадян;

– відсутність достовірних (фактичних) даних про чисельність певного контингенту осіб, наприклад, пільговиків, що мають право на пільги за соціальною ознакою, ускладнює можливість визначити реальний обсяг необхідних державних фінансових ресурсів на зазначені цілі. Фактично обсяг необхідних коштів для надання пільг за соціальною ознакою визначався без врахування реального контингенту пільговиків та вартості послуг і не підтверджувався економічно обґрунтованими розрахунками. Такий стан призводить до

незабезпечення повною мірою реалізації державних соціальних гарантій, передбачених законами та Конституцією України.

Наведені причини зумовлені неефективним прогнозуванням і плануванням видатків бюджету, що призводять до неефективного управління і використання бюджетних коштів, є неповними, але і цього, на нашу думку, достатньо, щоб осягнути весь спектр існуючих проблем у сфері прогнозування і планування видатків бюджету.

Причини такого стану полягають у тому, що в країні, по-перше, відсутні певні традиції у сфері ефективного управління видатками бюджету та стабільність, притаманна «західним демократіям». По-друге, недостатньо розвинені інститути протидії корупції та шахрайству. Зокрема, слабо розвинені громадські незалежні інституції із впливу на запобігання бюджетним порушенням та інші соціально-економічні процеси, що відбуваються всередині країни. Таким чином, за умов певної невизначеності, низького рівня контролю та фінансової дисципліни розпорядники бюджетних коштів не завжди дотримуються законодавчих принципів ефективності та результативності використання бюджетних коштів, на яких ґрунтується бюджетна система України.

Відсутність системи ефективного прогнозування і планування видатків бюджету впливає на обґрунтованість та об'єктивність макроекономічних показників.

У разі, коли прогнози макропоказники нереальні, при цьому ще й нестабільні, змінюються по декілька разів протягом формування і затвердження бюджету, визначити достовірні показники доходів стає проблематичним, а тим більше забезпечити їх виконання [356].

Разом з тим, проблеми соціально-економічного розвитку держави та сучасні виклики глобалізованого світу диктують нові вимоги, тим самим підтверджують тезу, що ефективність бюджетних видатків має бути чи не головним завданням як бюджетної, так і економічної політики країни взагалі.

Тільки прогнозування, орієнтоване на перспективу, дає можливість ефективно використовувати обмежені бюджетні

ресурси на пріоритетні цілі соціально-економічного розвитку, забезпечуючи фінансову стійкість.

Для успішного розвитку суспільства, реалізації довгострокової стратегії необхідна якісно нова система бюджетного прогнозування як науково обґрунтований процес, що базується на пізнанні та передбаченні об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на бюджетні показники та їх кількісну визначеність [214].

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу [253].

Прогнозування та планування видатків бюджету передбачають систему заходів нормативно-правового, законодавчого характеру та певних управлінських рішень, спрямованих на забезпечення функціонування системи ефективного планування. По своїй суті планування видатків бюджету є складовою загальнодержавної економічної політики держави.

Основними завданнями прогнозування і планування видатків бюджету є:

- забезпечення макроекономічних показників соціально-економічного розвитку держави;
- врахування усіх можливих джерел фінансування видатків бюджету;
- ефективний розподіл бюджетних видатків за напрямками, галузями, сферами економіки;
- дотримання принципів прозорості та соціальної справедливості при розподілі бюджетних коштів;
- ефективне та результативне використання бюджетних видатків.

Забезпечити ефективне функціонування системи прогнозування і планування видатків бюджету можливо за умов гармонійного поєднання усіх її рівнів (рис. 4.3). Прогно-

зування і планування видатків бюджету має здійснюватися знизу доверху – від суб'єктів господарювання державної форми власності, місцевих та регіональних органів влади до галузевих міністерств. На державному рівні уряд має узагальнювати зведені показники, зіставляючи їх з можливостями бюджету та національними пріоритетами соціально-економічного розвитку країни.



Рис. 4.3. Рівні прогнозування і планування видатків бюджету

Джерело: розроблено автором.

Застосування на усіх рівнях науково обґрунтованих принципів і методів планування видатків бюджету дає можливість ефективніше використовувати бюджетні кошти і, відповідно, виконувати завдання, покладені на інструментарій бюджетного прогнозування і планування. Збої в одному з рівнів не забезпечать необхідні пропорції розвитку, до того ж, внесуть плутанину в макроекономічні показники, а це, в свою чергу, призведе до неефективного управління та використання бюджетних коштів.

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу [362].

Надзвичайно важливе місце в бюджетному процесі займає планування, яке за своїм змістом є особливою сферою

управління фінансами. Планування за своєю формою є процесом складання, розгляду і затвердження основного фінансового документа – бюджету.

Елементом планування є бюджетне регулювання, яке проявляється при складанні бюджетів різного рівня та їх збалансуванні. Саме під час бюджетного регулювання і застосовуються міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Тобто під бюджетним регулюванням розуміють систему передачі частини коштів бюджетів вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня або передачі запланованого перевищення доходів над видатками з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня. За своїм змістом бюджетне регулювання відображає певні економічні взаємозв'язки, пов'язані з розподілом і перерозподілом національного доходу між регіонами для забезпечення необхідними коштами потреб територій та соціального захисту населення, що там проживає.

При плануванні і бюджетному регулюванні важливо створити такий механізм, який би давав можливість територіально-адміністративним одиницям повністю використовувати власну економічну базу для наповнення місцевого бюджету, а не сподіватися на фінансову підтримку з центру. Це дало б можливість територіям ефективніше планувати і використовувати наявний потенціал для забезпечення економічного зростання та соціального задоволення потреб громадян.

При плануванні бюджету необхідно застосовувати перспективне середньо- та довгострокове прогнозування на період 3–5 років, що дасть можливість більш чітко визначати шляхи подальшого розвитку, звести до мінімуму неефективні управлінські рішення. Адже тривалий час в Україні бюджетний період розглядався як надзвичайний через відсутність належного середньострокового бюджетного планування, тому не було гарантії, що структура доходів і обсяги бюджетних видатків обов'язково збережуться в наступному бюджетному періоді.

Про необхідність запровадження перспективного планування свідчить факт, що такий вид порушення неефективного управління і використання бюджетних коштів, як недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування є одним із видів бюджетних порушень.

На нашу думку, бюджетне планування (особливо прогнозування) є важливим інструментом управління і надає переваги державним органам, зокрема і місцевому самоврядуванню, покращувати якість управлінських рішень, завчасно передбачати можливі фінансові кризи та заздалегідь шукати шляхи їх вирішення, удосконалювати бюджетний процес. Крім того, планування сприяє відкритості управлінського процесу, прозорості прийняття рішень, що має ключове значення для забезпечення ефективності використання бюджетних коштів.

Необхідно й надалі удосконалювати механізми сучасної статистичної бази оцінки основних національних показників та відповідні інституційні структури, аби за допомогою інструменту прогнозування і планування в бюджетному процесі забезпечувати більш ефективно управління та використання бюджетних коштів та посилювати вплив на позитивну динаміку зрушень соціально-економічних процесів.

Без аналізу виконання бюджету попередніх років та можливих ризиків у майбутньому не можливо якісно спрогнозувати та спланувати видатки бюджету на наступний бюджетний період.

Прогноз видатків бюджету здійснюється залежно від прогнозування: пошукового чи фактичного (нормативного). Проте обидва види прогнозів мають взаємодоповнюватися, аби забезпечити високу якість прогнозу і тим самим досягти поставлених цілей у найбільш короткий та ефективний спосіб.

Актуальним залишається питання поглиблення теоретико-методологічних засад впливу видатків бюджету на перспективу розвитку соціально-економічних процесів. Тому прогнозування видатків є ключовим фактором у динаміці розвитку та соціально-економічних зрушень. Прогнозування видатків бюджету створює основу для забезпечення послідовності,

системності, результативності як бюджетної, так і взагалі економічної політики держави.

З огляду на реалії бюджетної політики України, прогнозування як середньо- (2–3 роки), так і довгострокове (5 і більше років) має стати основою бюджетних видатків. Без прогнозування бюджетний процес є неповним і недостатньо результативним. Саме прогнозування забезпечує ефективність управління бюджетними ресурсами, якість управлінських рішень та ефективність використання бюджетних коштів.

Складання середньо- та довгострокового прогнозування бюджетів стимулюватиме розпорядників бюджетних коштів розробляти власні стратегічні плани розвитку галузей, сфер, видів економічної діяльності, дотримуватися прогнозованих показників, тим самим досягаючи пріоритетних цілей розвитку.

Система державного стратегічного планування як фундаментальна основа для розробки стратегічних векторів фінансової політики є інструментом забезпечення структурної модернізації економіки та підвищення її конкурентоспроможності. Наразі посилюється актуальність формування та використання цілісної архітектури бюджетних програм, що потребує відповідного взаємоузгодження з державними програмами соціального та економічного розвитку. Доцільним є поглиблення взаємозв'язку річного та перспективного бюджетного планування. При розробленні перспективних напрямів бюджетної політики необхідно враховувати ефект та переорієнтацію економіки на переважно ендогенні чинники економічного зростання. Важливим є впровадження середньострокового індикативного планування в діяльність головних розпорядників бюджетних коштів [368].

Бюджетне прогнозування та планування сприяє впровадженню державою соціальної та економічної політики і повинно здійснюватися на постійній, чітко визначеній нормативно-правовій основі з урахуванням імовірних ризиків, коливання цін, економічної кон'юнктури, структурних змін у сегментах ринку та різного роду припущень, що можуть

виникнути протягом бюджетного періоду і матимуть вплив на кінцеві результати. Це дасть можливість безболісно оминати певні негаразди, втрати бюджету та зменшити вплив ризиків на динаміку соціально-економічних процесів.

Методологічні засади ефективного прогнозування і планування видатків бюджету мають бути засновані на відповідних методах, підходах і принципах, що розкривають як логіку самого прогнозу, так і характер його здійснення.

Ключовими принципами планування видатків бюджету має бути єдність бюджетів усіх рівнів, цілісність та узгодженість показників, обґрунтованість розрахунків та збалансованість бюджетної системи.

Використання нормативних показників, балансів, ресурсів дає можливість скласти відповідні схеми, таблиці, що характеризують стан економіки, соціальної сфери, та вибудувувати напрями подальшого розвитку. При прогнозуванні видатків бюджету важливими є, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, оптимальні розміри та структура видатків для досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективний, економічний та результативний спосіб.

Враховуючи те, що видаткова частина бюджету прямо пропорційно впливає на обсяги доходів бюджету, важливим є збільшення видаткової частини бюджету на основі обґрунтованих показників обсягів та структури видатків, тим самим сприяючи зростанню дохідної частини бюджету і водночас стимулюючи економічний розвиток.

Щорічно за результатами попереднього бюджетного періоду слід вносити корективи в плани бюджетних видатків на наступний рік з урахуванням досягнутих результатів, структурних змін в економіці та динаміці економічного розвитку. Середньо- та довгострокове прогнозування і планування мають ґрунтуватись, на нашу думку, передусім на положеннях програмно-цільового методу, що забезпечує результативність бюджетних коштів за кожним напрямом витрачання фінансових ресурсів.

Повинен функціонувати прямий зв'язок між напрямом використання коштів і досягнутим результатом, тобто причинно-наслідковий зв'язок.

Моніторинг на постійній основі дає можливість визначити недоліки, збої системи загалом або її ланок щодо ефективного використання бюджетних ресурсів та їх вплив на темпи соціально-економічного розвитку країни. Крім того, аналізувати доцільність розподілу та перерозподілу значної частки ВВП, якість та ефективність прийнятих управлінських рішень та чітко визначати пріоритети розвитку тієї чи іншої галузей економіки.

Щорічне коригування обсягів фінансування з урахуванням проблемних питань, що заважають ефективному розвитку галузі, сфери економіки, надає змогу раціональніше використовувати бюджетні кошти, досягати кращих результативних показників розпорядників коштів, діяльності і розвитку економічної стратегії країни.

Головні розпорядники бюджетних коштів при формуванні прогнозних макропоказників повинні враховувати пріоритети галузі, що входять до сфери їх управління, та дотримуватись одного з основних принципів, на якому ґрунтується бюджетна система, – ефективності та результативності використання визначеного бюджетом обсягу коштів. Крім того, напрями використання коштів повинні бути узгоджені з параметрами соціально-економічної політики держави, відповідати її цілям та завданням.

Державні цільові, галузеві, бюджетні програми мають відповідати національним пріоритетам соціально-економічного розвитку з урахуванням можливостей бюджету, що сприятиме послідовності, ефективності та результативності бюджетної політики, а, це в свою чергу, забезпечить системність дій у далекоглядній економічній політиці держави, активізації інвестиційно-інноваційних процесів, структурні зміни в економіці, фінансовій стабільності та сприятиме стійкій динаміці соціально-економічного розвитку країни, зростанню рівня життя населення.

4.3. Підвищення результативності бюджетних програм як основа соціально-економічного розвитку країни

Тенденції сучасного економічного розвитку потребують все більшої віддачі від економічної діяльності суб'єктів господарювання, оскільки задоволення зростаючих потреб населення у різносторонніх товарах, роботах та послугах є досить складним і непростим завданням.

Навіть усвідомлюючи всю згубність економічного розвитку, його недоліки і передусім вплив на навколишнє природне середовище, надмірне споживання і виснаження земних надр, суспільство змушене нарощувати обсяги виробництва для задоволення суспільних потреб.

Одним із способів забезпечення зростання виробництва товарів, підвищення кількісних і якісних показників економічної діяльності є зосередження суб'єктів господарювання на результативності діяльності в кожній сфері економіки, ефективного та раціонального використання наявних природних, матеріальних та фінансових ресурсів.

Через різноманітні механізми та інструменти держава бере активну участь в економічних процесах, регулюючи економічну діяльність. Так, через бюджетну систему бюджетні видатки шляхом розподілу та перерозподілу ВВП спрямовуються на стимулювання ділової активності, забезпечення зростання економіки та задоволення інших суспільних потреб.

Аналіз стану соціально-економічного розвитку України свідчить, що задовольнити потреби в бажаних пропорціях поки що не вдається. Здобутки в економіці, соціальній сфері, не відповідають загальним суспільним запитам.

Причиною цього явища є передусім низька ефективність та результативність бюджетних програм та вплив бюджетного механізму на кількісні і якісні показники економічного життя.

Важливу роль у забезпеченні результативності бюджетних програм відіграють розпорядники бюджетних коштів, однак

їх діяльність в освоєнні бюджетних видатків не завжди спрямована на досягнення максимально високих результатів, що є серйозною проблемою для бюджетної системи та розвитку країни.

У період світової фінансової кризи 2008–2009 рр. негативні тенденції соціально-економічного розвитку посилилися, оскільки на державні фінанси було покладено функції фінансування антикризових заходів і стабілізації фінансової системи країни. Таким чином, значний обсяг фінансових ресурсів був фактично перенаправлений від нагальних соціально-економічних проблем на стабілізацію фінансової системи, що не могло не позначитися на добробуті населення.

В економічній науці термін «результативність» нерозривно пов'язаний з ефективністю і характеризує ступінь фактичних результатів до запланованих. Результативність – це отримання ефекту (від латинського effectus – виконання, дія), здатність орієнтуватись та забезпечувати досягнення визначених цілей та планів. Оцінюючи ефект, порівнюємо запланований і фактичний результат. Якщо планові показники досягнуті, значить, діяльність ефективна. З точки зору видатків бюджету, отриманий результат характеризує кількісні і якісні показники використання коштів і рівень задоволення потреб споживачів.

Через бюджетні програми, які є інструментом досягнення пріоритетних цілей в економічній та соціальній сферах, створюються умови для безпечного та комфортного життя громадян.

Практика свідчить, що проблеми низької результативності бюджетних програм і, відповідно, використання бюджетних коштів відображаються на рівні і якості життя людей. Оскільки мета бюджетної програми, на яку виділяються державні кошти, не досягається, отже, програмну ціль, наприклад, інфраструктурний об'єкт (лікарню, дитсадок, школу) не буде вчасно збудовано і здано в експлуатацію. Діти не отримають можливість відвідувати дошкільний заклад, школярі – оволодівати знаннями за сучасними методиками, мешканці –

отримувати медичні послуги з відповідними умовами та діагностикою.

Результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії педагогічних наук України на наукові дослідження у 2010–2011 рр. та I півріччі 2012 року, показали, що із 79 завершених наукових робіт передані до архіву у вигляді рукописів, не дочекавшись реалізації, розробки 55 НДР, на які з бюджету витрачено 82 млн грн, з підготовлених до публікації 428 найменувань наукової та навчальної продукції видано лише 1,6% [241].

У 2017 році проведений аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту, засвідчив, що Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України протягом 2014–2016 рр. не використали наданих їм повноважень у сфері визначення державної політики з протипаводкового захисту. У результаті положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту не затверджено, Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24.05.2012 № 4836, не приведена у відповідність із чинним законодавством, методика оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми з урахуванням її специфіки державними замовниками не розроблялась, а аналіз її виконання не здійснювався, що створило ризики неефективної реалізації державної політики у сфері протипаводкового захисту як на державному, так і територіальному рівнях. Як наслідок, систему протипаводкового захисту держави, передбачену програмою, не створено, а функціонування об'єктів протиповеневого захисту не забезпечено на належному рівні. Через недостатній рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплення, а також відсутність сучасного, повноцінного та цілісного захисного комплексу аграрний, промисловий і

соціальний сектори економіки щороку зазнають значних збитків. Планування протипаводкових заходів Загальнодержавної програми протягом 2014–2016 рр. здійснювалося не всіма їх виконавцями та в умовах недостатності бюджетних асигнувань. Крім того, внаслідок змін бюджетного законодавства, які відбувалися з 2015 року в частині визначення джерел формування дохідної частини бюджетів різних рівнів, Загальнодержавна програма втратила свій головний фінансовий ресурс реалізації і з 2016 року фактично була зупинена. Протягом 2014–2016 рр. безпосередньо на виконання протипаводкових заходів державним бюджетом було передбачено 126,5 млн грн, або 7% обсягу, визначеного Загальнодержавною програмою (1 млрд 808,1 млн грн), що призвело до невиконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми у планових обсягах. Водночас Мінприроди і Держводагентство не забезпечили ефективного використання затверджених асигнувань державного бюджету. Аудитом встановлено окремі факти недотримання одержувачами бюджетних коштів вимог затвердженого порядку використання коштів державного бюджету за КПКВК 2407070 на загальну суму 4,1 млн грн. Це свідчить про незабезпечення державою конституційних прав громадян і створює значні ризики, у тому числі у сфері національної безпеки [141].

Наведені приклади демонструють системний характер проблем, що мають місце в бюджетній системі. За нашими підрахунками, кожна друга бюджетна програма має серйозні недоліки в її виконанні, а кожна третя не досягає кінцевої мети, на яку виділяються бюджетні асигнування.

У процесі дослідження основних причин низької результативності та невиконання бюджетних програм прийшли до висновку, що стримуючими чинниками є:

- недосконалість бюджетного законодавства;
- неналежна організація виконання Кабінетом Міністрів України і деякими міністерствами – головними розпорядниками бюджетних коштів, законодавчих актів;

- відсутність послідовності і системності в реалізації державної політики у різних сферах;
- система підзаконних актів (постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України) спотворює положення деяких законів та не діє на практиці;
- відсутня система спрямування фінансових ресурсів держави на виконання інвестиційних програм;
- неузгодженість відомчих нормативно-правових актів;
- відсутня система взаємодії відповідальних виконавців програм та їх професійне супроводження програмних напрямів;
- відсутні пріоритети та критерії вибору напрямів спрямування коштів;
- програми соціально-економічного розвитку не містять переліку конкретних об'єктів, тому кошти витрачаються на розсуд розпорядників, безсистемно;
- внесення численних змін до бюджетних програм свідчить про суттєві організаційні та фінансові прорахунки, допущені головними розпорядниками, що впливає на ефективність та якість реалізації програмних заходів;
- розподіл бюджетних коштів за напрямами здійснюється безсистемно і непослідовно;
- невизначені конкретні завдання програми, їх реалізація за виконанням заходів здійснюється на низькому професійному рівні;
- не розроблено програми чітких дій, спрямованих на комплексне вирішення проблеми незавершеного будівництва, а розпорошення бюджетних коштів призводить до збільшення чисельності довгобудів;
- серйозні прорахунки на етапі планування, у виконанні робіт, неефективне, безсистемне управління коштами та недофінансування програмних заходів є причиною невиконання заходів та очікуваного економічного й соціального ефекту;
- відсутній системний підхід вирішення проблеми газифікації сільських населених пунктів, що зумовлює спорудження газових мереж низького тиску без урахування

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

технічних можливостей їх підключення до магістральних газопроводів;

– недосконалість порядків використання коштів, недоліки та порушення вимог бюджетного законодавства під час планування та виконання бюджетних програм, а також недостатній рівень внутрішнього контролю головного розпорядника за діяльністю розпорядників нижчого рівня та одержувачів негативно впливає на досягнення результативності та економічності при виконанні бюджетних програм;

– відсутність системи оперативного управління фінансовими ресурсами;

– низька виконавська дисципліна та безконтрольність розпорядників і одержувачів коштів;

– безвідповідальність посадових осіб фінансових органів, розпорядників коштів, замовників та підрядних будівельних організацій.

Узагальнюючи наведені чинники низької результативності бюджетних програм, слід зазначити, що причини полягають у недостатньо ефективному плануванні та необґрунтованому прогнозуванні, низькому рівні реагування розпорядників коштів на виявлені факти порушень за наслідками контрольних-аналітичних заходів, слабкій відповідальності та компетентності посадовців при прийнятті управлінських рішень у бюджетній сфері, недосконалої нормативно-правової та законодавчої бази у сфері управління державними фінансами.

Проблеми ефективного та результативного використання бюджетних коштів не дають можливості досягати кращих соціально-економічних показників виконання бюджетних програм та динамічно розвиватися в нашій країні, розбудувати сучасну, стійку, відкриту і конкурентоспроможну у світовому масштабі економіку.

Низька ефективність та результативність бюджетних програм характерна не тільки для України. Ця проблема стосується більшості країн пострадянського простору.

У бюджетній системі колишнього СРСР домінував принцип утримання. Проте із зміною ідеології мали б змінитися і підходи в управлінні фінансами, однак цього не сталося. Разом з тим, нинішні умови соціально-економічного розвитку країни суттєво відрізняються від умов двадцяти-семирічної давності і потребують все більшої віддачі та конкретного результату.

Без результативності бюджетних програм неможливо забезпечити інвестиційну привабливість економіки, стійкість фінансової системи, зростання реального ВВП та поступовий, динамічний розвиток країни на шляху до економічного добробуту та соціальної стабільності.

Невиконання заходів бюджетної програми в кінцевому результаті може призвести до економічних, екологічних криз та виникнення підґрунтя для невдоволення людей і загострення соціальної напруги.

Підвищити результативність бюджетних програм, змінити форми і методи управління фінансами необхідно шляхом створення умов, в яких кожен відповідальний виконавець, маючи достатній рівень знань для здійснення ефективних та результативних дій, усвідомлював би важливість здійснення таких кроків. Варто застосовувати принципово нові концептуальні підходи та системні заходи впливу до усіх учасників бюджетного процесу, аби спонукати останніх ефективно та результативно використовувати фінансові ресурси, тим самим забезпечувати стабільний розвиток країни.

Доцільність використання бюджетних коштів при реалізації бюджетних програм має відповідати пріоритетним цілям соціально-економічного розвитку країни, її територій та галузей економіки. В цьому взаємозв'язку для кожної бюджетної програми важлива ціль, яку необхідно досягти при використанні бюджетних коштів і реалізації проекту.

З огляду на посилення ролі видатків бюджету у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, актуальними є оптимізація кількості бюджетних програм, покращання якісного

рівня управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень та проведення оцінки ефективності бюджетних програм, внутрішнього фінансового контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Необхідно розвивати інструменти програмно-цільового методу планування бюджету, посилювати відповідальність за порушення у фінансовій сфері [51].

У БКУ передбачено запровадження ПЦМ у бюджетному процесі, зокрема зосередження бюджетних ресурсів на досягнення кількісних і якісних результатів при використанні бюджетних коштів. У статті 26 БКУ [32] передбачено посилення внутрішнього контролю і персональної відповідальності головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня в особі їх керівників за ефективне і результативне управління бюджетними коштами.

Проте не в кожному паспорті бюджетної програми чітко виписано мету і передбачено очікуваний результат. Разом з тим, відсутність розподілу видатків та вимірність результативних показників не дає змоги контролювати та аналізувати динаміку результативних показників, що характеризують ефективність та якість виконання бюджетних програм. Такі дії суперечать Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [324], де передбачено встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

До того ж, відсутній механізм реальних важелів впливу на досягнення відповідальними виконавцями мети бюджетних програм, а фактичні звіти розпорядників коштів про використання бюджетних ресурсів часто мають формальний характер. За таких умов якісно впливати на порушників бюджетної дисципліни та забезпечувати результативність бюджетних програм досить проблематично.

Прикладом різноманітних комбінацій використання бюджетних коштів при виконанні бюджетних програм та можливості отримання результативних показників продемонстровано на рис. 4.4.

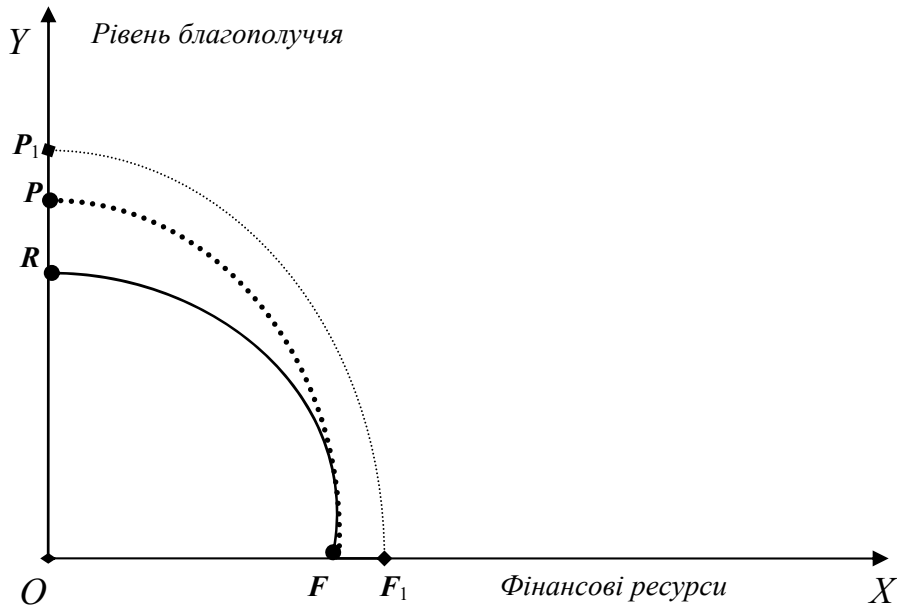


Рис. 4.4. Використання бюджетних коштів при реалізації бюджетних програм та їх результативність

Джерело: розроблено автором.

Так, на осі (OX) відображено фінансові ресурси, що передбачені та виділяються з державного бюджету на виконання різних заходів бюджетних програм. На осі (OY) – наслідки виконання цих програм (будівництво шкіл, житлових будинків, дитсадків, фабрик, мостів, доріг тощо) або той результат, який досягається за рахунок реалізації бюджетної програми. Зокрема, отриманий результат наближає суспільство до конкретної мети, яка відповідним чином відображається на рівні його благополуччя.

Так, передбачивши в бюджеті та витративши певну суму коштів (F), з рис. 4.4 видно, що першочергово планувалося досягти точку (P). Однак через неефективне, нераціональне використання бюджетних коштів фактично в кінці бюджетного

періоду або завершення програми отримуємо результат (R). Таким чином, проміжок, що утворився між точками (P) і (R) вказує на розрив між плановим показником і фактичним. Тобто, витративши бюджетні кошти, не досягнуто очікуваної мети.

У наступному бюджетному періоді для того, щоб виправити таке становище і досягти прогнозовану точку (P), необхідно знову знайти (або обмежити інші пріоритетні бюджетні програми) і додатково виділити з державного бюджету певну суму коштів, аби ліквідувати розрив, що утворився. Проте, враховуючи реальну економічну ситуацію, що швидко змінюється на будь-якому сегменті ринку товарів, робіт та послуг, та кон'юнктуру, рівень цін, інфляції, попередня сума коштів може бути недостатня для зміщення точки (R) до запланованої точки (P). В такому разі необхідно вишукувати значно більші за обсягом фінансові ресурси, ніж це планувалося раніше.

Як бачимо, обставини, які склалися, та отриманий результат (R) не дали змоги поліпшити рівень благополуччя населення (надання більш якісних послуг, створення необхідних умов, закуплення сучасної техніки, обладнання тощо), проте очевидно, що навантаження на бюджет зросло.

Отже, досягти успіху та максимально можливий результат можна тільки завдяки економному та ефективному використанню бюджетних коштів. Для того, щоб точка (P) перемістилась уверх по осі Y , наприклад, у точку (P_1), необхідно, щоб крива починалася з точки (F_1), тобто за умови збільшення обсягів фінансування.

Проте за умов сталої (F), коли обсяги фінансування не змінилися, можливо також досягти кращих результативних показників шляхом зниження фінансових витрат, зокрема, якщо будуть задіяні енергоощадні та ефективні технології, оновлені основні фонди, кращі та дешевші ресурси, більш кваліфікована робоча сила, що здешевить кінцевий продукт. В такому разі крива підніметься вгору. Це свідчитиме, що за відповідний обсяг ресурсів (F) отримано результат, що пере-

вищив плановий показник (P) на осі Y і, до того ж, матимемо економію ресурсів.

Для кращого розуміння цієї проблеми наведемо приклад. Так, у 2011 році через недоліки в організації виконання бюджетної програми забезпечення інвалідів та інвалідів-чорнобильців автомобілями, зокрема через довготривалі процедури з вибору виконавців державного замовлення, не використано і повернено до бюджету 75,5 млн грн, тобто держзамовлення виконано лише на 10,5%. Як результат, 1296 інвалідів було відстрочено в отриманні транспортних засобів на невизначений період. На початку 2012 року в спецфонді накопичилось 19,5 млн грн, за які можна було б забезпечити транспортними засобами 321 інваліда за цінами 2011 року. Це при тому, що ринкова вартість автомобілів у 2011 році перевищувала заплановану на 13,4% [103]. Таким чином, невиконання або неповне виконання бюджетних програм не вирішує тих завдань, які перед ними стоять, і в цьому випадку невідомо, коли інваліди отримають автомобілі. Проте створено ситуацію, що збільшить навантаження на бюджет у наступних бюджетних періодах.

Раціональність вибору форми, в якій використовують кошти, дозволяє забезпечити економію та підвищити результативність їх використання [352].

У контексті зниження ціни кінцевого продукту важливо усвідомлювати, що бюджетні витрати на наукові розробки, винаходи та технології дають можливість отримувати нові знання та експериментальні зразки продукції, що здешевлюють кінцевий продукт і забезпечують економічне зростання. Бюджетні програми, спрямовані на стимулювання наукових досліджень, обов'язково матимуть віддачу.

Однак у сучасних умовах, коли здійснюється фінансування наукових програм і не забезпечується впровадження наукових розробок, підвищити продуктивність праці та рівень і якість життя не можливо. Так само, як не можливо забезпечити підвищення випуску продукції на душу населення без зростання продуктивності праці.

Бюджетна система країни за умови раціонального та ефективного використання бюджетних коштів при реалізації бюджетних програм створює національне багатство, оскільки перетворення фінансових ресурсів, наприклад, у інфраструктурні об'єкти, є реальним фізичним активом нації.

Під ефективним використанням бюджетних коштів при виконанні бюджетних програм слід розуміти оптимальне використання фінансових ресурсів задля досягнення поставлених програмних цілей і результатів. А це сприяє зростанню інноваційної складової; підвищенню ділової активності; проведенню в бюджетній сфері політики, спрямованої на підтримання реального сектору економіки на основі виважених дій щодо підвищення соціальних стандартів, удосконалення державного управління тощо.

Забезпечити результативність бюджетних програм необхідно таким чином, щоб ці програми мали не загальне, а конкретне завдання з короткостроковою ціллю, яка визначає короткостроковий прогрес у досягненні загальної мети. Завдання бюджетної програми має бути:

- конкретним;
- вимірним;
- досяжним у межах наявних фінансових ресурсів.

Оцінити ефективність бюджетної програми можна шляхом проведення моніторингу щорічного або поетапного прогресу у досягненні мети та виконанні завдань програми. У такому разі, щоб оцінити результативність бюджетної програми, необхідно дати оцінку ефективності використання бюджетних коштів. Показниками ефективності слід вважати:

- фактичні фінансові витрати;
- вихід продукту (товарів, послуг);
- якість виробленого;
- результативність самої програми.

Застосування цього підходу дає можливість зіставити обсяг бюджетних видатків, що використовуються для здійснення завдань програми, та оцінити, наскільки успішно виконуються програмні цілі, скільки і якої якості виробляється

продуктів, товарів, послуг, які існують проблеми, де і на якому етапі і скільки ресурсів необхідно додатково виділити або перенаправити кошти з інших напрямів, щоб досягти поставлену мету програми.

Такий економічно виважений, прогнозований підхід дає можливість не тільки забезпечити ефективне та раціональне використання бюджетних коштів, а також досягати кращих за обсягом та якістю результативних показників, що наближають суспільство до пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку.

Чітке визначення пріоритетів бюджетних програм допомагає краще управляти бюджетними асигнуваннями та покращувати показники результативності у використанні бюджетних ресурсів.

Дослідження доводить, що низька результативність бюджетних програм викликана також відсутністю належних важелів стимулювання до високопродуктивної праці в державному секторі. Наприклад, у приватному секторі праця підприємця повністю залежить від його професійної діяльності. Результат менеджера, який працює у великій або малій компанії, впливає на кількісні і якісні показники цієї фірми, зокрема й на рівень заробітної плати цього ж менеджера.

Як стверджують відомі економісти, ефективна фірма рентабельна, тому вона досягає успіху, виживає, процвітає й розвивається. Неefективне підприємство нерентабельне й не досягає успіху; воно деградує, через деякий час зазнає банкрутства й перестає існувати [209].

У державному секторі ситуація інша і результат посадовця, а це передусім його управлінські рішення, не впливають безпосередньо на рівень його заробітної плати. Тому стимулів працювати з високим рівнем продуктивності праці та забезпечувати результативність бюджетних програм у нього немає. Більше того, не завжди обґрунтовані та кваліфіковані рішення посадовця змушують підлеглих підкорятися і повністю їх виконувати. І справа тут не в тому, що в державному секторі працюють менш кваліфіковані або ліниві

фахівці, причина полягає в низькій мотивації і ефективності системи державного сектору. Чи можливо забезпечити результативність бюджетних програм? На нашу думку, відповідь на це питання залежить від: а) запровадження дієвої системи стимулів для високопродуктивної праці посадовців та б) децентралізації влади і бюджетної системи.

Необхідно, щоб переважна більшість бюджетних програм були якомога наближені до місцевих органів влади, а значить, нагальних соціально-економічних проблем. Варто створити умови, щоб чиновники усвідомлювали актуальність і важливість вирішення тих чи інших питань і брали на себе відповідальність за їх успішне виконання.

Адже концентрація бюджетних ресурсів, наприклад, на будівництві і реконструкції найбільш значущих для регіону об'єктів, суттєво впливає на зростання інвестиційного потенціалу певної місцевості, зайнятості населення та рівня доходів громадян.

На сьогодні найкращим способом виміру ефективності використання бюджетних коштів є досягнення високих результативних показників при реалізації бюджетних програм. Особливу увагу необхідно приділяти потребам споживачів і їх взаємозв'язку з процесом формування та виконання бюджету.

Тому принциповою умовою переходу України до сталого збалансованого економічного зростання є кардинальне підвищення ефективності використання залучених фінансових ресурсів [119].

Забезпечити результативність бюджетних програм можливо шляхом скорочення кількості нині існуючих, але не повністю профінансованих бюджетних програм, потрібно залишити для фінансування лише ті програми, що відповідають сучасним, пріоритетним напрямом соціально-економічного розвитку країни. Це дасть змогу в умовах дефіциту фінансових ресурсів не розпорозувати, а ефективніше управляти ресурсами і досягати кращих результатів в економічній, екологічній, соціальній сферах.

Бюджетні ресурси при їх використанні мають обов'язково давати позитивний результат, спрямовуватись на системні реформи та перетворення, що змінюватимуть умови проживання та світ навколо. Зростання бюджетних видатків має бути адекватним змінам у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, пенсійного забезпечення та інших ключових галузях економіки.

Тільки ефективне та раціональне використання бюджетних коштів дає змогу досягти максимально результативних показників бюджетних програм, які впливають на рівень і якість життя людей, задоволення їх всезростаючої потреби в матеріальних та духовних благах. Результативність бюджетних програм є основою соціально-економічного розвитку країни.

Досягнення стратегічних цілей в розбудові національної економіки, нарощування обсягів виробництва, надання якісних послуг, підвищення соціальних стандартів потребує значних зусиль, передусім прагнення суспільства досягти поставленої мети, затративши значні природні, матеріальні, в тому числі фінансові, ресурси.

Як свідчить міжнародний досвід, досягти успіху у соціально-економічному розвитку можна лише забезпечивши підвищення рівня і якості життя населення завдяки зосередженню фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, раціональному та ефективному використанню всіх потенційних можливостей фінансів для досягнення чітко визначених цілей.

На сьогодні тенденції соціально-економічного розвитку України і практика використання бюджетних коштів при виконанні бюджетних програм вказує на існування значних проблем.

Через масштаби неефективного, нецільового використання бюджетних коштів потенційні можливості бюджетної системи у вирішенні нагальних проблем соціально-економічного розвитку ще не повною мірою використовуються і не дають сприяють значним здобуткам. Причиною цього є

низький рівень застосування державою інструментів стимулювання до високопродуктивної праці, а також прикладання зусиль розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на досягненні мети кожної бюджетної програми щодо отримання позитивного кінцевого результату.

Проблеми ефективності бюджетних витрат у країнах Європейського Союзу, передусім Греції, Ірландії, Італії, Іспанії, змусили уряди цих країн вживати суворі заходи бюджетної дисципліни, зменшувати бюджетні видатки, забезпечуючи економію та раціоналізацію бюджетних витрат з метою стабілізації фінансової системи.

Проведені дослідження доводять, що неефективне використання коштів та збільшення кількості бюджетних порушень за своєю природою несуть значні економічні ризики, пов'язані, зокрема, з фактичним зривом виконання бюджетних програм і недосягненням мети, на яку виділяються бюджетні видатки. Ці ризики проявляються у невчасному введенні в експлуатацію пускових об'єктів, зростання чисельності довгобудів, розпорошення бюджетних коштів, невиконання програм соціального захисту населення, стримування економічного розвитку, вирішення проблем довкілля, зменшення навантаження на бюджет.

4.4. Управлінські рішення як фактор забезпечення ефективного використання бюджетних видатків

Управлінські рішення займають провідне місце в теорії управління. Деякі вчені, зокрема М. Вебер та інші, які досліджують теорію управління, вважають установу або організацію інструментом управління, а її діяльність тісно пов'язують з підготовкою і реалізацією управлінських рішень.

Держава, за висловлюванням найвідомішого представника сучасної теорії суспільних фінансів Р. Масгрейва, діє як спільне підприємство окремих осіб і має відображати їхні

інтереси і турботи [41]. Для цього необхідно, щоб на усіх рівнях влади приймалися ефективні управлінські рішення, оскільки за будь-яких інших умов задовольнити суспільні потреби буде неможливо.

Поняття «управлінське рішення» в науковій економічній літературі не має однозначного визначення, а трактується вченими по-різному. Кожен дослідник вкладає свій зміст у цей термін залежно від напрямку дослідження. В Економічній енциклопедії за редакцією С.В. Мочерного надано визначення поняття «управлінське рішення» як результат творчого процесу суб'єкта управління щодо пошуку способів, напрямів, засобів розв'язання виробничо-господарської ситуації і водночас адекватних дій колективу об'єкта управління [105].

Як стверджують деякі дослідники, управлінське рішення на підприємстві являє собою творчий акт суб'єкта управління (індивідуально особи або групи осіб), що визначає програму діяльності колективу з ефективного вирішення нагальної проблеми на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про її стан [231].

На нашу думку, управлінські рішення – це творча дія колективу або окремої особи, скерована на усунення проблем, виконання функцій, досягнення певних результатів або ефекту.

Процес прийняття управлінських рішень – це циклічна послідовність дій суб'єкта управління, спрямована на вирішення проблем у межах поставлених завдань, що полягає в аналізі ситуації, генеруванні альтернативних варіантів та виборі з них найкращого, а потім реалізація обраного управлінського рішення.

Ефективність управління залежить від якості рішень. Процес прийняття управлінських рішень непростий і вимагає знання багатьох особливостей.

Як стверджують деякі вчені, будь-який орган державного управління розробляє управлінські рішення. І в кожному

з них практика розробки та прийняття управлінського рішення має свої особливості, зумовлені характером і специфікою його діяльності, організаційною структурою, діючою системою комунікацій, внутрішньою культурою [231].

Управлінські рішення впливають і на ефективність формування та використання бюджетних видатків. У країнах Європейського Союзу уряди вживають суворі заходи фінансової дисципліни, забезпечуючи раціоналізацію бюджетних видатків. В Україні бюджетні видатки мають певні недоліки, які відображаються в недостатньо ефективному та раціональному використанні бюджетних коштів.

Разом з тим, сучасний стан соціально-економічного розвитку України значною мірою залежить від ефективності державного управління економікою, прийнятих управлінських рішень щодо раціонального використання бюджетних ресурсів. Зосередженість на кінцевих результатах економічної діяльності вимагає фахівців високої кваліфікації, спроможних вирішувати складні завдання в умовах конкуренції, обмеженості ресурсів, прийняття зважених та далекоглядних управлінських рішень.

Неефективні управлінські рішення спричиняють значні економічні ризики, пов'язані з фактичним зривом виконання бюджетних програм, недосягненням мети, на яку виділяються бюджетні кошти, та суттєвого зниження рівня надання населенню якісних суспільних благ та послуг.

Загальновідомо, що в управлінських рішеннях фокусується вся сукупність відносин, що виникають у процесі діяльності і управління установи чи організації, яка зосереджується на цілях, інтересах, зв'язках та нормах.

Процес прийняття управлінських рішень передбачає збір інформації, узагальнення, аналіз шляхів подальшого розвитку, врахування сучасних технологій розробки прогнозованого плану дій, реалізацію або впровадження цього плану та аналіз його ефективності і результативності (рис. 4.5).

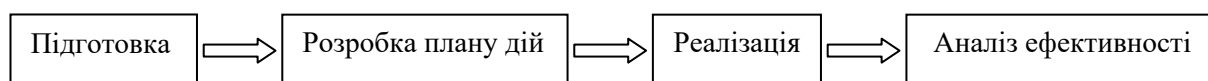


Рис. 4.5. Етапи прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері

Джерело: розроблено автором.

Прийняття обґрунтованих управлінських рішень вимагає знання певних особливостей, зумовлених характером і специфікою діяльності в бюджетній сфері, організаційної структури, що діє в межах цієї системи, а також володіння певними комунікативними відносинами та внутрішньою культурою поведінки. Прийняття управлінських рішень здійснюється на основі сукупної інформації про стан у цій сфері та аналізу ситуації. В процесі прийняття управлінських рішень важливу роль приділяють методам експертної оцінки для роботи як з кількісною, так і якісною інформацією. Експертна оцінка як ознака високого професіоналізму відображається на ефективності прийняття управлінських рішень.

Точне та своєчасне управління бюджетом ґрунтується на ефективному фінансовому управлінні – немає місця для неефективних процесів та людських помилок. Запобігання надмірним інвестиціям за допомогою бюджетного моніторингу та прогнозування рішень робить ефективність пріоритетною [384].

Управлінські рішення передбачають певну послідовність прийняття тих чи інших фінансових операцій, бюджетних процедур, зокрема визначення проблем, ранжування щодо актуальності та важливості, прогнозування способів їх вирішення та розробка перспективних планів, оцінювання можливих варіантів. Такий підхід дає змогу вчасно визначити проблемні місця, описати їх та виявити чинники, які допоможуть їх вирішити.

Розробка і прийняття управлінських рішень – це, як правило, вибір одного або декількох альтернативних варіантів. Необхідність прийняття управлінських рішень обумовлена свідомим і цілеспрямованим характером людської діяльності.

Ця необхідність виникає на усіх етапах процесу управління і складає частину будь-якої функції менеджменту, в тому числі в сфері управління бюджетними видатками.

Ефективність державного управління залежить від прийняття державними службовцями якісних управлінських рішень. Саме цим фактором зумовлюється важливість оволодіння кожним фахівцем теоретичними знаннями та практичними навиками розробки і прийняття управлінських рішень.

Одним із важливих факторів підвищення ефективності суспільного виробництва, надання якісних суспільних благ населенню є покращання сфери державного управління та прийняття вчасних і якісних управлінських рішень.

Ця проблема є достатньо актуальною для бюджетної системи України, оскільки, як свідчать результати аудитів, не завжди УБП – головними розпорядниками, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, відповідальними виконавцями бюджетних програм при управлінні та використанні видатками бюджету приймаються вчасні та обґрунтовані управлінські рішення.

Несвоєчасні управлінські рішення призводять до відволікання коштів від заходів, які потребують негайного вирішення, що відображається на зростанні соціально-економічних проблем. Зокрема, аудит ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2015 році засвідчив, що законодавчі та нормативно-правові акти, які регулювали питання управління коштами резервного фонду державного бюджету, через їх неузгодженість та недосконалість не сприяли належному використанню у 2015 році коштів резервного фонду їх розпорядниками та одержувачами, а також законності, своєчасності і повноті прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу. Через несвоєчасність прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу кошти резервного фонду державного бюджету, зокрема виділені на надання допомоги населенню, яке проживало в районах проведення АТО в Донецькій та Луганській областях (49,5 млн грн, виділених за розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 11.11.2015 № 1156-р), і поповнення відпущених з державного резерву запасів матеріальних цінностей (13 млн грн, виділених Мінекономрозвитку за розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 888-р та від 05.08.2015 № 979-р), не були використані [140]. Учасниками бюджетного процесу при використанні коштів резервного фонду державного бюджету у 2016 році допущено неефективне управління коштами резервного фонду в загальному обсязі 72 080,9 тис. грн, що пов'язано з несвоєчасністю та неповнотою прийняття управлінських рішень і в результаті призвело до їх невикористання, необхідності перерозподілу й повернення до державного бюджету [328].

Часто прийняті управлінські рішення мають характерні ознаки корупційної складової, що негативно відображається на фінансових показниках бюджетних установ.

Так, протягом 2015–2016 років Національною академією педагогічних наук не ухвалено управлінських рішень щодо обліку, збереження й ефективного використання державного нерухомого майна. Аудитом встановлено факти невідповідності фактичних орендованих площ і мети оренди з даними, вказаними у договорах, укладених підпорядкованими науковими установами. Це призвело до втрати ними у 2015–2016 роках 610,2 тис. грн доходів. У 2012 році керівництвом академії також не було прийнято дієвих управлінських рішень з цього питання. Як наслідок, не виконано інвестиційну угоду 2004 року, згідно з вимогами якої внеском академії була земельна ділянка в центрі м. Києва (0,69 га по вул. К. Гордієнка, 6), яка на сьогодні відчужена без отримання академією нежитлових приміщень загальною площею 1020 м². Аналогічна ситуація академією створена і в 2015 році. Внаслідок прийняття президією НАПН України неефективних управлінських рішень існує ризик відчуження нежитлової будівлі у центрі м. Києва на вул. Б. Хмельницького, 10 загальною площею 2290 м² і земельної ділянки (0,28 га), що перебуває у користуванні структурного підрозділу – Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти за адресою: м. Київ, вул. Січових Стрільців,

52а, 52д. Отже, безконтрольність академії і прийняття сумнівних управлінських рішень призводять до втягнення наукових установ у судові процеси та ризику відчуження у майбутньому державного майна [329].

Аналіз результатів аудитів показує, що іноді причиною низької результативності бюджетних програм є неефективні управлінські рішення, які стримують динаміку соціально-економічного розвитку, скеровують бюджетні кошти на оплату невиконаних робіт, невстановленого обладнання та невикористаних матеріалів, тобто мають характер прихованої корупції.

Аудит ефективності використання Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, продемонстрував, що через відсутність системного підходу при реформуванні прорахунки в здійсненні внутрішнього контролю та необґрунтовані управлінські рішення у 2016 році – I кварталі 2017 року з порушеннями чинного законодавства витрачено близько 1 млн грн, неекономно – близько 5 млн грн і непродуктивно – 11,3 млн гривень. Крім того, Мін'юстом не були освоєні у 2016 році асигнування загального фонду державного бюджету на суму 3,2 млн грн, з яких внаслідок неефективного управління – 1 млн гривень. І це при тому, що за результатами здійсненого аналізу видатки державного бюджету на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації щороку збільшувалися, а чисельність засуджених внаслідок законодавчих змін останнім часом суттєво скоротилася (майже на 15,5 тис. осіб). У 2016 році видатки загального фонду на зазначені цілі порівняно з 2015 роком збільшились на 17,5%, а у 2017 році порівняно з 2016 роком – на 20,8%. Із 4,2 млрд грн бюджетних коштів, виділених Мін'юстом у 2016 році – I кварталі 2017 року на сферу виконання кримінальних покарань та пробації, найбільшу частку (98,4%) становили поточні видатки на забезпечення діяльності органів і установ, і лише незначну частину – 1,6% (66,2 млн грн) використано на розвиток Державної кримінально-виконавчої служби України. Як наслідок, матеріальна база

пенітенціарних закладів залишалася застарілою, з низьким рівнем технічної оснащеності, такою, що не забезпечувала елементарних умов утримання [141].

Наведені приклади наочно демонструють проблему прийняття ефективних управлінських рішень та негативну практику використання бюджетних коштів, що не лише стримує динаміку соціально-економічного розвитку країни, а й розхитує фінансову систему країни.

Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів [219].

Досить часто через невчасні та неефективні управлінські рішення бюджетні видатки не використовуються за призначенням, а протягом певного періоду повертаються до державного бюджету.

Так, під час аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на компенсацію підприємствам, установам, організаціям у межах середнього заробітку працівників, які проходять військову службу під час особливого періоду, встановлено, що через неефективні управлінські рішення Мінсоцполітики, зокрема щодо спрямування коштів в останні дні бюджетного року, відсутність належних заходів внутрішнього контролю з боку міністерства та структурних підрозділів і органів соціального захисту населення, виділені за бюджетною програмою за КПКВК 2501350 8,2 млн грн асигнувань не використано та повернено до державного бюджету. При цьому за бюджетною програмою на кінець 2015 року обліковувалася кредиторська заборгованість у сумі 1,7 млн гривень [140]. Аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на збільшення статутного капіталу Національної компанії «Украгролізинг» для закупівлі технічних засобів для агропромислового комплексу з подальшою передачею їх на умовах фінансового лізингу, встановлено, що через неефективні управлінські рішення з

боку учасників бюджетного процесу у 2014 році 12,1 млн грн, а в 2015 році 37,5 млн грн асигнувань, відкритих у повному обсязі, але не спрямованих, у кінці бюджетного року повернено до спеціального фонду державного бюджету як невикористані [140].

Аудитом ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2016 році встановлено, що протягом року головними розпорядниками бюджетних коштів використано 1 млрд 141,8 млн грн, або 97,7% уточнених планових бюджетних призначень. У зв'язку з несвоєчасністю та неповнотою прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу було допущено неефективне управління коштами резервного фонду в загальному обсязі 72,1 млн грн, які перерозподілені або повернені до державного бюджету як невикористані. Крім того, розпорядниками та одержувачами коштів не забезпечено ефективного використання майже 300 млн грн та використано з недотриманням вимог законодавчих і нормативних актів 2,5 млн гривень [141].

Наші дослідження показують, що значну частину неефективних управлінських рішень допускають головні розпорядники бюджетних коштів – міністерства і відомства. Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, засвідчив, що Міністерством соціальної політики України та Фондом соціального захисту інвалідів у 2015 році не забезпечено на належному рівні організацію використання реабілітаційними центрами коштів спеціального фонду державного бюджету на їх функціонування. Із 118,2 млн грн, використаних реабілітаційними центрами, через неефективні управлінські рішення залучених до цього процесу учасників, відсутність належного контролю Мінсоцполітики як головного розпорядника бюджетних коштів, а також недоліки організаційного характеру 9,4 млн грн використано з порушенням законодавства, 11,9 млн грн –

неефективно та 1,4 млн грн асигнувань повернено до спеціального фонду державного бюджету як невикористані. На ефективність використання коштів та якість надання реабілітаційних послуг впливали також неузгодженості і прогалини нормативно-правової бази, що врегульовує досліджувані питання [140].

Прийняті державними службовцями неефективні управлінські рішення негативно впливають на впровадження державою економічної, екологічної, в тому числі політики соціального захисту населення. Деякі управлінські рішення призводять до втрат бюджету. Так, аудит ефективності виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів державного бюджету дав підстави зробити висновок, що протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року в Україні система контролю за поверненням та безспірним списанням коштів державного бюджету була недосконалою, а взаємодія органів державної влади при виконанні своїх функцій – слабкою. 80,4% висновків органів ДФС (Міндоходів) поверталися органами казначейства на доопрацювання, за іншими 19,6% здійснювалося повернення платежів. Однак аудитом встановлено повернення органами казначейства податків і зборів за 312 висновками органів ДФС (Міндоходів), складеними з порушенням вимог чинного законодавства, що спричинило втрати бюджету в сумі 13,2 млн грн. Органами ДФС (Міндоходів) у процесі адміністрування податків і зборів приймалися неправомірні управлінські рішення та не дотримувалися норми статті 43 Податкового кодексу України. Так, виявлено 212 висновків без зазначення в них дати та номера заяви платника на перерахування з одного коду класифікації доходів бюджету на інший 23,1 млн грн, що свідчить про прийняття таких рішень органами ДФС (Міндоходів) без відома (згоди) платника податків [140].

Дослідження проблеми прийняття неефективних управлінських рішень при використанні коштів державного бюджету

свідчить, що ця проблема є непоодинокую, а навпаки, має хронічний характер і негативно впливає на стан соціально-економічного розвитку країни.

Результати аналізу видів бюджетних порушень і встановлення частки необґрунтованих управлінських рішень у загальній структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів наведено (дод. 22)

Як видно з даних дод. 22, у 2011 році частка неефективного використання коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень у загальній структурі виявлених Рахунковою палатою фактів неефективного управління та використання коштів становила 22,9% (3 млрд 144,3 млн грн). У 2012 році в порівнянні з 2011 роком цей показник знизився на 12,3% і становив 10,6%. Проте наступні два роки показник лише зростав і у 2014 році становив 39,7% (5 млрд 684,7 млн грн), що є найбільшим значенням за увесь досліджуваний період. Однак наступні два роки засвідчили спадну динаміку. Так, у 2015 році цей показник становив 11,6%, а у 2016 році взагалі відсутній у структурі неефективного управління та використання коштів, виявлених Рахунковою палатою, як один із видів порушень. Натомість у 2017 році він дещо зріс і становив 2,7%, або 178,1 млн грн.

Проте це не єдиний показник, що стосується управлінських рішень і відображений у структурі неефективного управління та використання коштів. Так, через прийняття необґрунтованих управлінських рішень державний бюджет зазнає серйозних втрат (дод. 23).

Зокрема, у 2011 році показник, який відображає частку втрати бюджету, становив 22,0% (3 млрд 20,0 млн грн) у структурі неефективного управління та використання коштів. У 2012 році в порівнянні з 2011 роком цей показник зріс на 4,1 відсоткового пункту. Проте наступні три роки характеризувалися спадною динамікою. Зокрема, у 2013 році в порівнянні з 2012 роком частка виявлених втрат бюджету скоротилася на 18,0 відсоткового пункту і становила 8,1%.

У 2014 році цей показник становив лише 3,0%, а у 2015 році – 2,9%. Однак у 2016 році в порівнянні з 2015 роком цей показник стрімко зріс і становив 70,4% (2 млрд 909,7 млн грн) у загальній структурі неефективного управління та використання коштів, що є свідченням найбільшого показника за видами порушень у загальній структурі неефективного управління та використання коштів державного бюджету. У 2017 році показник знизився на 9,5 відсоткового пункту і становив 60,9% на суму 4 млрд 2 млн грн.

Якщо об'єднати ці два види порушень, які відображені у загальній структурі неефективного управління та використання коштів, то матимемо можливість бачити загальний обсяг коштів, які протягом семи років управлялися з боку розпорядників коштів та були неефективно використані через прийняття необґрунтованих управлінських рішень, що призвели до значних втрат бюджету (дод. 24).

Як видно з даних дод. 24, внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень та втрат бюджету у 2011 році виявлено фактів на загальну суму 6 млрд 164,9 млн грн, або 44,9% у структурі неефективного управління та використання коштів, що є найбільшим показником за увесь досліджуваний період. У 2012 році загальна сума прийнятих необґрунтованих управлінських рішень та втрат бюджету в порівнянні з 2011 роком зменшилася на 8,2 відсоткового пункту (36,7%), або 3 млрд 169,2 млн грн. Проте з 2013 і до 2014 року загальна сума в двох об'єднаних видах порушень зросла в порівнянні з 2012 роком. Так, у 2013 році ця сума збільшилася на 1456,2 млн грн, хоча у відсотках відбулося зменшення на 2,4 відсоткового пункту і становило 34,3%. У 2014 році, навпаки, спостерігаємо зростання на 6,0 відсоткового пункту (42,7%) і на 3118,5 млн грн, що майже досягло загальної суми 2011 року. Однак у 2015 році загальна сума двох об'єднаних видів порушень становила 897,1 млн грн, або 14,5% у структурі неефективного управління та використання коштів. У 2016 році лише один показник – втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень становив 70,4%, або

2 млрд 911,8 млн грн у загальній структурі неефективного управління та використання коштів, виявлених за видами порушень. Аналогічна ситуація склалася у 2017 році, проте показник втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень становив 60,9%, тобто знизився в порівнянні з 2016 роком на 9,5 відсоткового пункту, проте сума зросла і становила 4 млрд 2,0 млн грн.

Об'єднання двох видів порушень, викликаних прийняттям необґрунтованих управлінських рішень, свідчить, що ці значні обсяги коштів могли б суттєво вплинути на розвиток будь-якої галузі економіки, скажімо, освіти, охорони здоров'я або бути вагомим внеском в інвестування розбудови автомобільних доріг України.

Аналіз структури неефективного управління та використання коштів засвідчив, що необґрунтовані управлінські рішення є серйозною загрозою не тільки для бюджетної, а й фінансової системи, оскільки, значні обсяги коштів відволікаються від вирішення екологічних, економічних та соціальних проблем, не сприяють приросту ВВП, наданню населенню якісних суспільних благ і послуг.

Управлінські рішення мають відповідати вимогам чинного бюджетного законодавства в межах встановлених повноважень. Аналіз причин прийняття неефективних управлінських рішень, в тому числі й тих, що призвели до втрат бюджету, показав, що ці рішення не відповідають нормам бюджетного законодавства, постановам, розпорядженням Кабінету Міністрів України, затвердженим стандартам, інструкціям та наказам міністерств та іншим документам. Для прийняття якісних управлінських рішень важливо, щоб керівники і їх підлеглі, які беруть участь у напрацюванні управлінських рішень, володіли знаннями нормативно-правової бази: постанови, розпорядження уряду, закони та інструкції, які належать до сфери їх компетенції. Ефективність управлінських рішень полягає у економічності, тобто можливості отримання високих кінцевих результатів при найменшому використанні бюджетних коштів.

Як показали результати досліджень, неефективні управлінські рішення були причиною бюджетних порушень у понад 70% випадків. Чинник, який спонукав до цього, – так званий «людський фактор», пов'язаний з професійною компетентністю посадовців. Саме недостатній рівень професійної компетентності і відповідальності є основою здійснення розпорядниками та одержувачами коштів неефективних управлінських рішень.

Таким чином, бюджетний механізм, що уособлює форми та методи формування і використання бюджетних ресурсів, поки що не є дієвим інструментом реалізації соціально-економічної політики країни.

Встановлено, що за своєю суттю неефективні управлінські рішення розподіляють на два типи: свідомі та несвідомі дії посадовців (рис. 4.6). Свідомі дії є наслідком чітко спланованих організаційно-методичних заходів, спрямованих на оволодіння бюджетними коштами або отримання вигоди, іншої користі для задоволення особистих потреб окремих індивідумів або групи зацікавлених у наживі людей. Свідомі дії формуються під впливом суспільно-психологічного аспекту, тобто середовища, в якому розвиваються соціально-економічні відносини. В свою чергу, суспільно-психологічне середовище формується залежно від рівня корупції та ступеня громадянської свідомості суспільства щодо впливу на ті процеси, які відбуваються в суспільному житті всередині країни, спроможності громадськості контролювати дії органів державної влади, в тому числі щодо ефективності використання бюджетних коштів.

Несвідомі дії посадовців є наслідком організаційно-адміністративної системи добору кадрів у загальнодержавній системі державного управління. Так, недостатньо підготовлені як в теоретичному, так і практичному плані управлінці з низьким рівнем знань, досвіду, окремих професійних навичок не спроможні приймати вчасні, виважені, обґрунтовані рішення.

**Розділ IV. Програмно-цільовий метод
планування видатків бюджету**

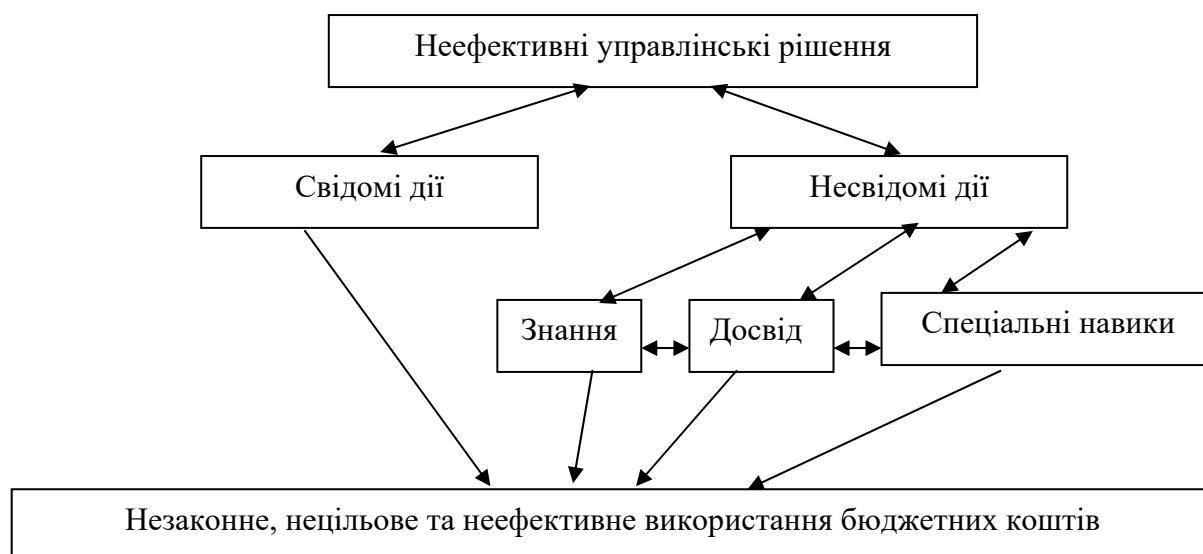


Рис. 4.6. Фактори, що формують неефективні управлінські рішення та їх результат

Джерело: розроблено автором.

На рис. 4.6 видно, що окремо взяті знання, досвід, спеціальні навички або всі ці фахові властивості разом, а також інші корисні та якісні здібності, якими має володіти кожен фахівець, прямо впливають на несвідомі дії можновладців і прийняття ними неефективних управлінських рішень.

Неефективні управлінські рішення, здійснені у свідомому чи несвідомому стані, у будь-якому випадку призводять до єдиного результату – бюджетних порушень, в тому числі, нецільового та неефективного використання бюджетних коштів. Сам факт виникнення бюджетних порушень проявляється в недотриманні норм чинного законодавства, ігнорування нормативно-правових актів або завідома здійснення неправомірних вчинків, що ведуть до незаконного, нецільового та неефективного використання бюджетних коштів. Останнє не дає можливості досягти поставленої мети кожної бюджетної програми.

За період 2002–2018 рр. автором здійснено аналіз неефективних управлінських рішень, найчастіше допущених учасниками бюджетного процесу, і сформовано висновок, що сфера їх впливу поширюється на три основні напрями бюджетного механізму (рис. 4.7).

Формування видатків бюджету

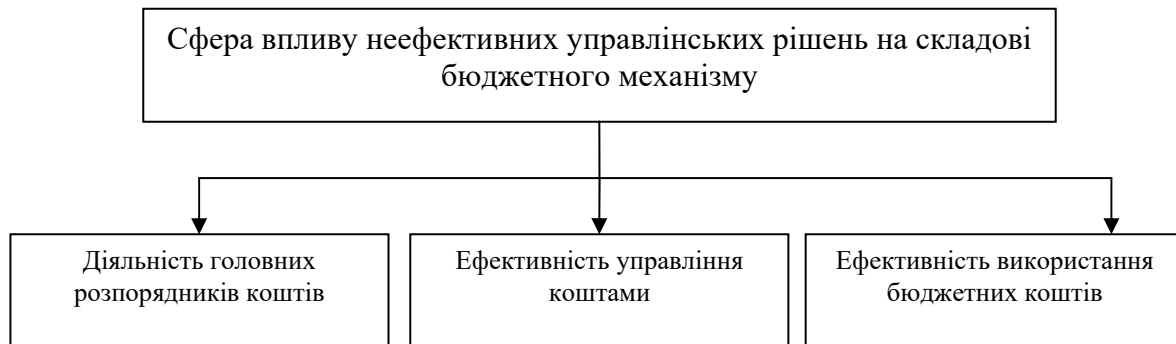


Рис. 4.7. Сфера впливу неефективних управлінських рішень на складові бюджетного механізму

Джерело: розроблено автором.

Досліджуючи перший напрям – діяльність головних розпорядників коштів, маємо можливість спостерігати, як неефективні управлінські рішення впливають на ефективність виконання головними розпорядниками коштів програмних заходів згідно з покладеними на них завданнями та функціями, а також управління ними майном та іншими засобами, що входять до сфери їх відповідальності. До першого напрямку впливу неефективних управлінських рішень віднесено і діяльність Кабінету Міністрів України, де оцінюється спроможність останнього якісно впливати на головних розпорядників коштів, інших виконавців програмних заходів та прийняття ними вчасних, обґрунтованих рішень, що забезпечують надійне та ефективне функціонування всього бюджетного механізму та раціональне використання коштів.

Інші два напрями впливу неефективних управлінських рішень стосуються питань ефективності управління та ефективності використання бюджетних коштів усіма учасниками бюджетного процесу.

Так, до неефективних управлінських рішень, пов'язаних з управлінням бюджетними коштами, належать такі:

– повернення в кінці року до державного бюджету значних сум невикористаних бюджетних коштів;

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

– необґрунтоване планування та розподіл головним розпорядником коштів, що призводить до зосередження на рахунках значних залишків асигнувань;

– необґрунтоване планування видатків бюджетної програми, що призводить до невикористання передбачених асигнувань;

– розпорошення бюджетних коштів, що спричинює затягування термінів будівництва та, відповідно, збільшення його вартості;

– розпорошення бюджетних коштів між об'єктами з низьким ступенем будівельної готовності;

– планування видатків бюджету, що є завідома неефективним, оскільки планові показники не підтверджуються економічно обґрунтованими розрахунками;

– припинення фінансування одних будов та початок фінансування і спорудження інших, що зумовлює зростання обсягів незавершеного будівництва і кількості «довгобудів» та негативно впливає на виконання заходів програми;

– фінансування програмних заходів здійснюється не в повному обсязі та непропорційно;

– в умовах обмеженого бюджетного фінансування кошти державного бюджету в значних розмірах не освоюються.

До неефективних управлінських рішень, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, належать:

– перенесення термінів введення об'єктів в експлуатацію і, як наслідок, з часу виготовлення та затвердження проектно-кошторисної документації до укладення договору підряду, вартість будівництва зростає в декілька разів;

– проведення розподілу бюджетних коштів з порушенням встановлених термінів;

– управлінські рішення головного розпорядника бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, суперечать чинним нормативно-правовим актам, що призводить до бюджетного правопорушення у використанні бюджетних видатків;

– роботи проводяться без відповідного дозволу на виконання будівельних робіт, що призведе до додаткових витрат бюджету на коригування проекту будівництва, а також його легалізацію;

– за відсутності контролю з боку розпорядника бюджетних коштів за цільовим використанням авансу останній не вчасно повертається розпоряднику бюджетних коштів, що призводить до тривалого відволікання бюджетних коштів на кредитування комерційних структур;

– неефективне використання наявних матеріальних та фінансових ресурсів на реалізацію програмних завдань, внаслідок чого держава зазнає втрат у вигляді недонадходження коштів до бюджетів усіх рівнів;

– несвоєчасне та необґрунтоване прийняття управлінських рішень за використанням коштів державного бюджету, що призводить до їх неефективного використання;

– використання бюджетних коштів, що не дає позитивних соціально-економічних наслідків.

До неефективних управлінських рішень, пов'язаних з діяльністю головних розпорядників бюджетних коштів та виконання ними програмних заходів згідно з покладеними завданнями та функціями, належать:

– формування державного замовлення здійснюється без врахування реальних показників, що зумовлює неефективне використання коштів бюджету та не вирішує проблеми;

– діяльність Кабінету Міністрів України та головних розпорядників бюджетних коштів не забезпечує комплексного вирішення поставлених завдань;

– відсутній дієвий контроль з боку головного розпорядника бюджетних коштів за виконанням умов договору підряду, що веде до втрат бюджету або додаткових бюджетних витрат;

– головний розпорядник бюджетних коштів не забезпечує ефективного управління майном, що належить до сфери його відповідальності;

Розділ IV. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету

– відсутня взаємоузгоджена, комплексна система дій центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо ефективного виконання заходів державних програм;

– всупереч БКУ та іншим нормативно-правовим актам, без згоди міністерств та інших органів з державного бюджету додатково виділяються кошти, що суттєво перевищують кошторисну вартість;

– не забезпечено дієвого організаційного механізму управління програмою, несвоєчасне виділення Мінфіном бюджетних асигнувань, не здійснено в повному обсязі фінансування з міського бюджету, що спричиняють невиконання запланованих обсягів робіт на об'єктах, спрямування значної суми бюджетних коштів у дебіторську заборгованість при одночасному виникненні кредиторської заборгованості;

– організаційне забезпечення управління фінансовими ресурсами державного бюджету та укладанням договорів здійснюється головним розпорядником бюджетних коштів та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня з порушенням вимог чинного законодавства;

– об'єкти, прийняті державною комісією у експлуатацію, не включені до державної статистичної звітності, угоди про поставку на ці об'єкти необхідних для їх функціонування ресурсів ніким не уклалися, акти приймання-передачі об'єктів на баланс організаціям для здійснення їх експлуатації та забезпечення належного функціонування відсутні;

– процес управління об'єктами, спорудженими за рахунок коштів держбюджету, та їх передачі в експлуатацію набуває некерованого характеру і призводить до незаконної передачі державного майна у власність комунальних та інших недержавних експлуатуючих організацій.

Перелік неефективних управлінських рішень є досить різноманітний, оскільки їх різнобічний характер залежить від галузі та сфери економічної діяльності. До того ж, сам процес прийняття не завжди правильних та економічно доцільних

рішень здійснюється в різних обставинах і за різними схемами і є широко розповсюдженим в бюджетній системі країни. В свою чергу, такий стан несе загрозу фінансовій безпеці держави.

Виконавча влада має зробити наголос на оперативному врахуванні ризиків і загроз фінансовій безпеці країни. Для цього важливо підвищити ефективність фінансових рішень на державному й місцевому рівнях [75].

Прийняті неефективні управлінські рішення призводять до зриву виконання бюджетних, державних, галузевих чи місцевих програм. Їх характер проявляється, зокрема, у зволіканні з вирішенням проблеми або необґрунтованому прийнятті рішень, невиконанні функцій, завдань стосовно заходів програми тощо.

Неефективні управлінські рішення гальмують зростання економіки та темпів продуктивності праці. Незалежно від галузі або сфери економіки неефективні управлінські рішення не забезпечують позитивних зрушень у питаннях зростання виробництва, нарощування ВВП, рівня і якості життя населення.

Причини неефективного використання коштів полягають у ряді непрофесійних управлінських дій – від планування до фінансування, у невиконанні вимог Бюджетного кодексу, які містяться в п. 6 ст. 7 і передбачають досягнення запланованих цілей з максимальним результатом при використанні призначених бюджетних асигнувань [309].

Видатки державного бюджету за своєю економічною сутністю є інструментом досягнення критерію справедливості і корисності для кожного громадянина. Вони повинні бути спрямовані на вирівнювання доходів окремих верств населення, досягти чого можливо тільки в умовах економічного зростання і демократичних засад розвитку суспільства [352].

В практиці державного управління на ефективність прийняття управлінських рішень може вплинути недостовірність даних або припущень, і які необхідно перевірити, щоб оцінити можливі ризики, до того ж, потрібен час і ресурси.

Тому часто керівництво бюджетних установ покладається на власний досвід, інтуїцію, судження, рідше – на допомогу консультантів та радників.

Застосування методів економічного аналізу та розробки перспективних планів надає можливість об'єктивно оцінити ситуацію і прогнозувати подальші кроки у виробленні управлінських рішень щодо вирішення проблем, в тому числі прогнозувати наслідки.

Управлінці усіх рівнів, які здійснюють свою діяльність відповідно до покладених на них повноважень, мають прогнозувати цілі та способи їх досягнення, враховуючи наявні фінансові ресурси, які у них є в розпорядженні.

У процесі прийняття управлінських рішень дуже важливим є інтелектуальний потенціал управлінців, їх знання, досвід, володіння певними навичками, а також психологічний клімат у колективах. Наявність професійного колективу дає можливість вирішувати управлінські завдання щодо розробки концептуальних засад стратегічних планів, впровадження інноваційних технологій підвищення якості управління. Останнє є потужним резервом ефективності прийняття управлінських рішень, що впливає на належне використання бюджетних видатків, нарощування обсягів виробництва, надання населенню якісних суспільних благ і послуг.

Управлінські рішення включають такий зміст: своєчасність, достовірність, обґрунтованість, логічність. Тобто прийняте управлінське рішення має базуватися на повній, об'єктивній інформації, враховувати усі можливі ризики та не суперечити раніше прийнятим рішенням, а навпаки, доповнювати їх. Такий підхід вимагає конкретних навичок, розуміння особливостей бюджетної системи та роботи бюджетного механізму, впливу супутніх факторів на обґрунтованість управлінських рішень. Потребує детального аналізу комплекс чинників: ресурсного забезпечення, можливостей сучасного науково-технічного прогресу, стану об'єкта фінансування,

темтів соціально-економічного розвитку, перспектив національної економіки тощо. Для прийняття ефективних управлінських рішень необхідно розвивати потужний аналітично-прогнозний напрям обробки первинної інформації.

Управлінські рішення мають бути не лише обґрунтованими, а й своєчасними. Передчасне або запізніле управлінське рішення несе певні негативні тенденції, оскільки не сприяє вирішенню першочергових завдань, а навпаки, посилює хронічні процеси. Тому своєчасність прийняття управлінських рішень є важливим елементом вирішення назрілих проблем і стимулом подальшого удосконалення соціально-економічного розвитку.

У прийнятті управлінських рішень важливим є розуміння і бачення мети, вміння вчасно задіяти засоби та ресурси, визначити оптимальні шляхи подальших дій, конкретизація термінів, встановлення взаємоузгодженості між ланками бюджетної системи на кожному рівні управління бюджетним процесом, в тому числі щодо формування та використання бюджетних видатків.

Необхідне суворе дотримання нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, а також чітке виконання функцій і повноважень на усіх рівнях управління. Важливим також є відповідальність кожного органу влади чи ланки бюджетної системи за виконання покладених функцій. Збалансованість дій у рамках єдиного механізму бюджетної системи дає можливість оминати гострі кути, уникати відставання від графіка, вчасно виявляти причинно-наслідкові зв'язки, які перешкоджають і стримують динаміку соціально-економічного розвитку країни.

У прийнятті управлінських рішень зазвичай задіяно такі складові, як: раціональність, інтуїція, професійне судження. Останнє базується на знаннях, досвіді та компетентності окремих фахівців. Однак управлінське рішення – це творчий процес і часто залежить не від команди (групи) фахівців, а від

однієї особи. Така система прийняття управлінських рішень, в тому числі при управлінні та використанні бюджетних коштів, успадкована Україною ще з радянських часів.

Загалом управлінські рішення, які приймаються органами влади при виконанні бюджету, спрямовані на вирішення економічних, соціальних, екологічних, культурних, технологічних, організаційних та інших завдань. Іноді управлінські рішення, що приймаються в рамках бюджетної системи, пов'язані не з однією, а декількома проблемами і мають комплексний характер, тому при прийнятті управлінських рішень потрібно враховувати комплекс проблем, завдань, які необхідно вирішити.

Управлінські рішення за своїм характером можуть бути: поточні, місцеві (регіональні) або стратегічні. Останні зазвичай фінансуються з державного бюджету, іноді – за допомогою трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. Стратегічні завдання стосуються проблем та пріоритетів розбудови держави. Рішення з цих питань лежать в площині рівня компетентності керівництва, професіоналізму колективу, характеру завдань та наявних бюджетних та інших ресурсів.

Враховуючи те, що управлінські рішення приймаються певними особами, їх можна вважати суб'єктивними. Так, рішення іноді бувають необґрунтованими, недалекоглядними, приймаються «ривками», є хаотично-імпульсивними, що, ймовірно, нагадують пошук рішення, а не тверде переконання в необхідності певних скоординованих дій. В таких управлінських рішеннях відсутня ризикованість та новаторська оригінальність.

Ризиковані рішення приймаються здебільшого людьми, які впевнені в собі і не бояться перешкод. Безризикові, навпаки, характеризуються зваженістю підходу, врахуванням усіх компонентів ризику і є більш оригінальні та наповнені новизною.

Управління ризиком припускає передбачення можливих критичних соціально-економічних ситуацій для того, щоб запобігти наслідкам.

Управлінські рішення мають відповідати характеру завдань, сприяти розвитку системи за різноманітних умов формування економічних відносин. До того ж, управлінські рішення мають спиратися на об'єктивні економічні закони та закономірності суспільного розвитку. Навіть ретельно продумані управлінські рішення можуть бути неефективними, якщо не враховуватимуть економічну кон'юнктуру, зміни ситуації у відповідному сегменті, тенденції розвитку тощо.

Управлінська діяльність у бюджетній сфері, зокрема у виконанні бюджету за видатками, є пошуком форм, методів, засобів та інструментів прийняття рішень, які б сприяли досягненню оптимального результату в конкретних умовах.

Як свідчить практика управління та використання бюджетних коштів, дуже важливим є вміння керівництва правильно прийняти рішення, напрацювати та використовувати науковий та комплексний підходи, підвищувати управлінську культуру в колективі. Рутинність, випадковість і суб'єктивізм гальмують прийняття обґрунтованих управлінських рішень, спрямованих на забезпечення ефективності бюджетних видатків.

Керівництво, яке дбає про ефективність і якість управління, має бути в курсі останніх наукових досягнень в підпорядкованій сфері управління, чи то стосується енергетики, сільського господарства, хімічної промисловості тощо, підвищувати свій рівень компетентності за фахом, аби навчитися мислити економічно грамотно і йти в ногу з науково-технічним прогресом.

Питання бюджетного управління, в тому числі використання бюджетних коштів, мають вирішуватися вчасно, оперативно, без зайвого паперового марнування. Ця оперативність не повинна вести до довільної і частоті зміни рішень. Навпаки,

обмін професійними думками, а не тиск авторитету начальства, здорова критика і пошук оптимальних варіантів є запорукою обґрунтованості і ефективності управлінських рішень. Проблемні питання, що виникають при прийнятті рішень, необхідно ранжувати за ступенем важливості, вибираючи першочергові, які потребують негайного вирішення.

Кожен керівник бюджетної установи повинен нести свою міру відповідальності за ухвалені ним рішення, в межах покладених на нього повноважень. Його компетенція в рамках поставлених завдань має відповідати рівню посади, а завдання – виконуватися вчасно на високому професійному рівні, що гарантуватиме високу якість управлінських рішень.

Керівник бюджетної установи – це особа, яка персоніфікує не лише владу чи право контролю, а також відповідальність. Тому в управлінській ієрархії в разі неможливості якісно виконувати функції передбачається делегування частини повноважень підлеглим. Таким чином, забезпечується формування вертикалі ієрархічної структури. В такій ієрархії кожен працівник має свого керівника, на якого покладено певний рівень відповідальності за прийняття рішень з різних питань діяльності бюджетної установи та її окремих структур.

Для ефективного управління бюджетною установою, організацією кожен керівник має створити команду професіоналів, які забезпечуватимуть якість прийняття оптимальних управлінських рішень. Це також стосується і держави як спільного підприємства окремих індивідів і формування нею компетентних органів влади (міністерств та відомств).

Управлінські рішення несуть в собі певну особливість, яка полягає в меті. Тобто керівник чи окремий індивід або колегіальний орган діють не за власними інтересами, а лише з метою виконання певних функцій, вирішення проблем конкретної установи.

З метою врегулювання проблеми прийняття неефективних управлінських рішень, на думку автора, слід визнати в

законодавстві порушення на суму один мільйон гривень щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. Визначення конкретної суми порушення в бюджетному процесі має супроводжуватися заходами впливу на УБП від дисциплінарно-адміністративної до кримінальної відповідальності на осіб, що допустили таке порушення.

З часом визначену законодавством суму в один мільйон гривень, яка передбачає відповідні заходи впливу і покарання за допущені бюджетні порушення, можна було б знизити, наприклад, до 700, а потім до 500 тис. грн і так далі аж до, можливо, повної ліквідації бюджетних порушень у бюджетному процесі. Залежно від отриманих результатів та наслідків реагування учасників бюджетного процесу на факт допущення бюджетних порушень необхідно вчасно і кваліфіковано вносити зміни та доповнення до Бюджетного кодексу та інших законів з метою зменшення кількості бюджетних порушень, отримання позитивних результатів від ефективності використання бюджетних коштів.

Застосування ступеневого рівня відповідальності за скоєне бюджетне порушення дисциплінуватиме всіх УБП, сприятиме їх мобілізації у прийнятті ефективних управлінських рішень, прагненні вирішувати нагальні проблеми та активній участі у врегулюванні існуючих прогалин, в тому числі в законодавстві та нормативно-правовому забезпеченні.

Крім того, УБП, звітуючи про завершення програми та використання бюджетних коштів, мають подавати головному розпоряднику бюджетних коштів, а той, в свою чергу, – уряду для корегування, реагування і вжиття відповідних заходів інформацію про досягнуті фактичні результати. Звіт необхідно подавати не формально, а обов'язково вказувати та обґрунтовувати причини затримки, часткового невиконання або повного зриву бюджетної програми і акцентувати увагу на ті недоліки, що, на думку розпорядника коштів, гальмували

повномасштабну реалізацію заходів програми, обґрунтовувати причину недосягнення поставлених завдань та пріоритетних соціально-економічних цілей.

Необхідно законодавчо закріпити норму, що розпорядники та одержувачі бюджетних коштів в особі їх керівників за виявлені контрольними органами і допущені ними незначні бюджетні порушення, тобто менше одного мільйона гривень, вперше – попереджаються, вдруге – отримують сувору догану, на третій раз – звільняються з посади. Іншого шляху змінити ситуацію в сфері зниження бюджетних порушень і прийняття обґрунтованих, ефективних управлінських рішень практично неможливо.

Оцінювати ж роботу керівників центральних та місцевих органів влади варто за конкретними результатами їх діяльності, досягнутими конкретними показниками в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах суспільного життя.

Необхідно за рахунок перенавчання, підвищення кваліфікації управлінців поступово змінювати ставлення розпорядників та одержувачів бюджетних коштів до виконання поставлених перед ними завдань. Це дасть змогу формувати нову генерацію ефективних менеджерів та усвідомлювати усіма посадовцями сфери державного управління, що приймати вчасні, ефективні, кваліфіковані рішення з метою раціонального використання бюджетних коштів і досягнення конкретних результатів у сфері суспільного життя є важливою вимогою часу.

Необхідно навчитись ефективно управляти фінансовими ресурсами з метою досягнення цілей у найбільш економний, ефективний та результативний спосіб.

Через відсутність дієвого механізму вжиття заходів щодо запобігання неефективним управлінським рішенням забезпечити раціональне використання коштів складно, що стримує динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Зменшити кількість неефективних управлінських рішень варто як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

Наприклад, Кабінет Міністрів України, приймаючи рішення про фінансування будь-якої державної чи бюджетної програми, повинен детально проаналізувати та обрахувати як позитивні, так і негативні сторони цього проекту. Адже при реалізації програми і, наприклад, будівництві автомагістралі, мостового переходу, тунелю, заводу чи дамби, уряд має зважити на фінансові витрати та реальну користь від реалізації такого проекту, в тому числі на можливі в перспективі соціальні, екологічні та інші наслідки. І якщо витрати на реалізацію цього проекту більші, ніж майбутній прибуток, користь або вигода, таку програму приймати не варто. Але якщо ситуація протилежна, тобто користь є очевидною і значно перевищує витрати, то було б помилкою не профінансувати таку програму.

На сьогодні навіть в уряді керуватися суто економічними чи соціальними інтересами посадовці не завжди можуть, оскільки їх перебування при владі залежить від політичної кон'юнктури і тих обіцянок, які вони дають виборцям. Іноді виконання цих обіцянок не має нічого спільного зі стратегією розвитку країни, економічною доцільністю та ефективністю використання бюджетних коштів, оскільки лобіює інтереси окремих груп населення, територій, галузей економіки тощо.

Сподіваємось, з часом не обіцянки, а конкретні справи, що впливають на рівень і якість життя, стануть основним критерієм оцінки діяльності посадовців. Досягти позитивних результатів можливо тільки завдяки ефективним управлінським рішенням та раціональному використанню бюджетних видатків.

Фактором впливу на здійснення посадовцями кваліфікованих, обґрунтованих ефективних управлінських рішень є запровадження в державі прозорої системи управління бюджетними коштами та майном, що перебуває у державній власності. Підконтрольність громадськості усіх без винятку дій управлінців, пов'язаних з виконанням ними функцій

держави, потребуватиме їх повномасштабного та прозорого звітування за досягнутий результат та прийняті ними рішення. Такий підхід дасть можливість висувати на ключові посади державного управління професійних, компетентних менеджерів з відповідним досвідом і знаннями, знизити рівень бюджетних порушень, підвищити якість виконання бюджетних програм та забезпечувати динамічний соціально-економічний розвиток України.

Таким чином, необхідно сформувати нову культуру управління державними фінансами. Вирішити цю проблему не можливо, застосовуючи превентивні, одноразові дії. Тут необхідний системний підхід, комплекс організаційно-управлінських, контрольних-стимулюючих, законодавчих заходів, спрямованих на підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів, ліквідації недоліків у плануванні і посиленні обґрунтованості бюджетних показників, вчасному складанні і ефективному виконанні бюджету. Важлива роль в управлінні бюджетними ресурсами при реалізації бюджетних програм належить якості і ефективності прийнятих управлінських рішень, вчасному і належному реагуванні розпорядників бюджетних коштів на виявлені контрольними органами факти бюджетних порушень та забезпеченні прозорого руху коштів. Виважені, науково обґрунтовані, скоординовані дії по всій вертикалі державного управління позитивно вплинуть на показники результативності бюджетних програм, а отже, забезпечать сталу динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Розділ V

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

5.1. Державний фінансовий контроль у системі забезпечення ефективності бюджетних видатків

Контроль є однією з найважливіших функцій державного управління і забезпечення ефективності бюджетних видатків, формою реалізації контрольної функції фінансів, обов'язковим елементом фінансової системи країни.

За допомогою функції контролю органи влади з'ясовують реальний стан справ у підпорядкованих установах, організаціях, тим самим забезпечуючи ефективність управління та використання бюджетних видатків, що є важливим елементом системи управління соціально-економічними процесами і об'єктами.

Послаблення системи контролю бюджету, нестабільність її інституційно-правового регулювання становлять загрозу не тільки економіці, а й національним інтересам держави.

Будь-яка країна не зможе повноцінно функціонувати й розвиватися без чітко організованої системи контролю, адже контроль є невід'ємним елементом надбудови суспільства, що зазнає серйозних змін у процесі розвитку політичної системи, органів законодавчої і виконавчої влади, господарського управління.

Ефективність роботи державного апарату та ОМС залежить від ефективності здійснення контролю, в тому числі щодо дотримання УБП бюджетного законодавства, указів президента України, розпоряджень та постанов КМУ, ВРУ, наказів, методик, інструкцій Міністерства фінансів, інших міністерств, установ та відомств.

Всеохоплюючий і систематичний контроль сприяє своєчасній реалізації поставлених завдань у сфері державного

управління, обґрунтованості прийняття виважених управлінських рішень з дотриманням прийнятих постанов, розпоряджень уряду та інших нормативно-правових актів. Контроль виявляє порушення у бюджетній сфері і допомагає їх усувати, дисциплінує УБП, інформує управлінський апарат про наявні проблеми, здійснює експертну оцінку і дає об'єктивну інформацію про досягнуті результативні показники виконання бюджетних програм та інші дії і заходи, які стосуються діяльності УБП.

Серед науковців немає єдиної думки щодо понятійного апарату державного фінансового контролю. Так, деякі дослідники надають окремі визначення для понять контролю, фінансового контролю, державного фінансового контролю. Контроль у широкому розумінні – це процес, покликаний забезпечити відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети [218]. Фінансовий контроль – це комплексна й цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає у з'ясуванні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності і спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни й раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів з метою ефективного соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин. Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їх достовірності, законності, доцільності й ефективності [218]. Державний фінансовий контроль – це різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він полягає у визначенні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни й раціональності в ході

формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються у суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України [218].

Деякі науковці вважають, що державний фінансовий контроль – це сукупність дій та операцій, що використовуються державними фінансовими органами при перевірці фінансових та пов'язаних з ними видів діяльності суб'єктів господарювання, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з використанням бюджетних коштів та власності держави, управління із застосуванням специфічних форм та методів [381].

Інші дослідники вживають термін «бюджетний контроль», під яким слід розуміти сукупність заходів, що проводять контролюючі органи щодо перевірки законності, доцільності та ефективності формування і використання грошових фондів держави, органів місцевого самоврядування, установ, що фінансуються з бюджетів різних рівнів [16].

Короткий аналіз визначень показав, що незважаючи на зміну соціально-економічного устрою держави і тривалої трансформації системи фінансового контролю, науковці досі ототожнюють поняття «контроль», «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль», що вносить певну плутанину в сприйнятті. Натомість лише деякі дослідники застосовують в обігу нові поняття, зокрема «аудит», який, на наш погляд, відображає еволюцію контролю як виду діяльності і як наукового поняття на сучасному етапі розвитку суспільства.

За нашим переконанням, незалежно від форми контролю основним його завданням є формування такої системи, яка б могла реагувати на численні проблеми ринкової економіки, допомагала реалізації державної економічної політики, повною мірою відповідала його соціально-економічній сутності, забезпечувала єдність і стійкість організаційно-економічних зв'язків, охоплювала всю економічну діяльність, була б

цілісною, сформованою на єдиних інституційно-методологічних принципах, забезпечувала ефективність управління та використання бюджетних видатків.

В економічній літературі при аналізі процесів формування в країні єдиної системи державного фінансового контролю основна увага приділяється органам фінансового контролю з метою забезпечення оцінки цільового та ефективного використання бюджетних видатків на усіх стадіях бюджетного процесу.

Слід зазначити, що на ефективність фінансового контролю впливають такі чинники, як суспільно-політичні, а саме настрої суспільства, прийняті політичні рішення, часта зміна законів, потенційне недотримання УБП бюджетного законодавства та ін. Ці ризики пов'язані з контролем, що часто відображаються у перевитратах, неефективному використанні, втратах бюджету та розпорощенні бюджетних видатків.

Забезпечити ефективність управління бюджетними видатками досить складно з різних причин, однією з яких є необхідність повної відповідальності усіх УБП за свої дії, а зробити це, особливо в умовах корупційної складової, досить важко. Проте питання ефективності управління та використання бюджетних коштів є чи не головним завданням усієї бюджетної системи країни.

У Бюджетному кодексі (ст. 2 п. 49) зазначено, що управління бюджетними коштами – це сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів [32]. Тобто управління бюджетними коштами – це виконання УБП тих завдань, які на них покладаються в рамках чинного бюджетного законодавства.

Що стосується бюджетних коштів, то це належні відповідно до законодавства (п. 11 БКУ) надходження бюджету та

витрати бюджету [32]. Тобто, виходячи з положень БКУ, бюджетні кошти – це той ресурс, який формується в бюджеті, а потім, трансформуючись у видатки бюджету, використовується за відповідними програмами, заходами, напрямками економічного та соціального розвитку країни.

Серед науковців домінує думка, що вагомим важелем впливу на ефективність управління бюджетними коштами є контроль як один з основних компонентів системи управління державними фінансами. Функція контролю в системі управління бюджетними видатками допомагає ефективно здійснювати управління фінансами в межах чинного бюджетного законодавства.

Контрольні заходи як вид діяльності контролюючих органів певною мірою дисциплінують УБП, спонукають їх діяти в межах встановлених норм, правил, процедур. Залежно від виду контролю та стадії бюджетного процесу, на якій встановлюються порушення або інші недоліки, передбачено механізми реагування для виправлення ситуації і недопущення їх повтору в подальшій діяльності. Тобто допущені УБП недоліки, які виникли на певному етапі бюджетного процесу, мають бути вчасно виправлені. Для цього в законодавчих або нормативно-правових актах прописуються чіткі механізми реагування і впливу з боку контролюючих органів на порушників бюджетного процесу.

Метою реагування УБП є їх попередження про неправильні дії, аби вони відкоригували фінансові операції, прийняли ефективні управлінські рішення. Це може стосуватися різних бюджетних порушень, зокрема, невчасного подання бюджетного запиту, недофінансування об'єкта, невиконання заходів бюджетної програми, робіт чи надання послуг, повернення незаконно перерахованих коштів, уникнення непрозорих схем фінансування та/або руху бюджетних коштів, забезпечення компенсації втрат за заподіяну шкоду тощо.

У системі контролю об'єктом є кошти державного або місцевого бюджетів, позабюджетні кошти, майно громад,

земля, нерухомість, інша власність держави або муніципалітету. Суб'єкт контролю – уповноважені бюджетним законодавством органи, наприклад: Державна аудиторська служба України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата України, підрозділи внутрішнього контролю міністерств, відомств та інших установ і організацій. Важливим суб'єктом контролю, особливо в розвинених демократіях, де населення бере активну участь у бюджетному процесі, є громадськість та добровільно створені незалежні спілки професійних організацій, об'єднання громад, інші незалежні групи активістів, що виконують контрольну функцію у бюджетному процесі.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку незалежний громадський фінансовий контроль є одним з ефективних інструментів запобігання порушенням в бюджетній сфері, оскільки він не залежить від офіційних, тобто державних структур, та будь-яких інших інституцій. Своєю активною позицією громадськість, яка здійснює контроль, допомагає державним органам виявляти порушників бюджетного законодавства, заощаджувати бюджетні кошти та ефективно їх використовувати, передусім на тих пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку, які найбільш актуальні для міста, села, регіону чи загалом країни.

Залежно від бюджетного устрою країни і фінансової системи контроль як елемент управління має враховувати національні особливості, специфіку кожного регіону, області.

З огляду на той факт, що держава як суспільний інститут не завжди може бути ефективною і забезпечувати населення в достатній кількості якісними суспільними благами і послугами, вона делегує свої повноваження, наприклад, у сфері соціального захисту населення, дошкільної освіти, охорони здоров'я, місцевим органам влади і передає фінансовий ресурс на ці цілі. В свою чергу, місцеві органи влади, отримуючи фінанси з державного бюджету, несуть відповідальність за надані населенню суспільні блага і послуги, їх повноту та якість. Саме в цій ситуації виникає необхідність здійснювати контроль не лише вироблених і наданих громадянам послуг, а

також рівня відповідальності держави, зокрема в питаннях повноти надання ОМС фінансових ресурсів для виконання ними делегованих повноважень та чи ефективно використовують ОМС надані бюджетні призначення.

Основними завданнями органів контролю, які проводять заходи контролю на центральному та місцевому рівнях з метою забезпечення ефективності бюджетних видатків, є:

- дотримання учасниками бюджетного процесу норм, принципів бюджетного та іншого законодавства України;

- моніторинг прийняття управлінських рішень учасників бюджетного процесу (особливо їх своєчасність), спрямованих на законне, цільове та ефективне використання бюджетних коштів, збереження та примноження майна, інших матеріальних, природних ресурсів;

- вчасне виявлення бюджетних порушень, невідповідностей у бюджетній та фінансовій звітності, організаційних, планових та інших недоліків бюджетного процесу;

- об'єктивне та неупереджене проведення контрольних заходів, відображення встановлених фактів у звітах та інформування про них КМУ, ВРУ, президента України, міністерства, інші установи та органи;

- ознайомлення з матеріалами фінансових звітів за результатами проведених контрольних заходів широких верств населення через висвітлення інформації в ЗМІ, на вебсайтах, інтернет-сторінках тощо.

Виконання завдань у сфері державного фінансового контролю сприяє підвищенню ефективності управління та використання бюджетних видатків, забезпечує цілісність державних фінансів. Тому контроль є стимулюючим фактором економічного зростання, що відображає об'єктивний стан в економіці, соціальній сфері, допомагає налагодити і покращує взаємовідносини між органами влади і суспільством, розвиває демократичні процеси і рівень довіри до них.

Ефективність контрольних заходів залежить від того, якими принципами керуються і дотримуються у своїй професійній роботі суб'єкти контролю. На наш погляд, ті прин-

ципи, які дають можливість контролюючому органу бути незалежним, неупереджено та професійно виконувати свою роботу і надавати об'єктивну інформацію про реальний стан на об'єкті контролю, є найбільш ефективними (дод. 25).

Важливо, щоб усі стадії бюджетного процесу, фінансові потоки, що здійснюються в межах бюджетної системи, були охоплені ефективним контролем. Адже дієвий контроль та постійний моніторинг прийняття УБП управлінських рішень – від стадії планування до етапу звітування про виконання бюджету і використання бюджетних видатків, унеможливають виникнення ситуацій прийняття неефективних управлінських рішень, які призводять до виникнення бюджетних порушень.

Суб'єкти контролю відповідно до покладених повноважень у своїй діяльності проводять різні види контрольних заходів, зокрема: аудити, перевірки, експертизи, ревізії (рис. 5.1) тощо, які відрізняються між собою певною специфікою, метою щодо їх проведення. Водночас усі контрольні заходи, які здійснюють суб'єкти контролю, пов'язані між собою, а їх основне завдання – покращувати систему управління видатками бюджету в бюджетній сфері.

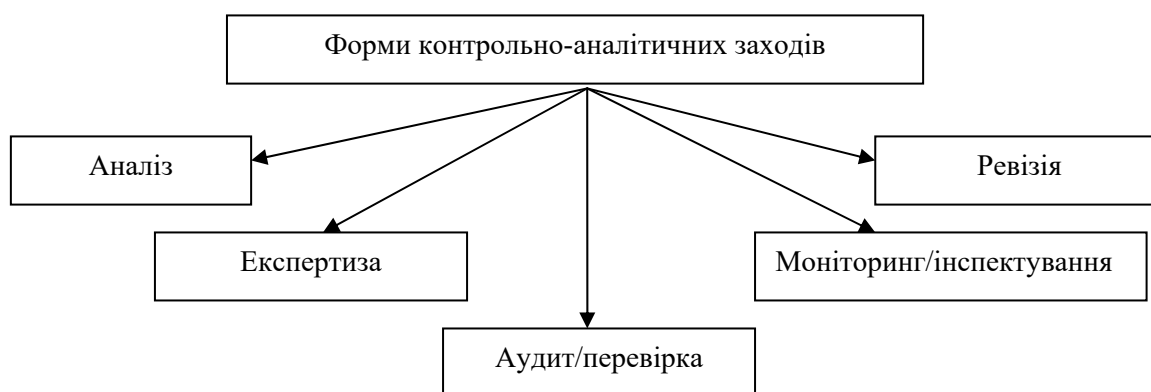


Рис. 5.1. Форми контрольних заходів

Джерело: розроблено автором

Ефективність усієї системи фінансового контролю залежить від результативності кожного виду аудиту, експертизи, моніторингу іншого контрольного заходу.

Кожен суб'єкт контролю виконує функції, що допомагають державі стати більш ефективною, якісніше виконувати свої функції, забезпечувати стабільність фінансової системи, соціально-економічного розвитку країни. Усі державні контролюючі органи діють від імені держави в межах повноважень, прописаних у відповідних ЗУ та інших нормативно-правових актах.

Громадські організації, які об'єднуються за інтересами, переслідують єдину мету – змінити на краще існуючий стан речей у соціально-економічному розвитку країни. Сукупність контролюючих органів та інституцій як громадських, так і державних мають на меті спонукати УБП дотримуватися бюджетних норм, принципів щодо цільового і ефективного використання бюджетних коштів (рис. 5.2).

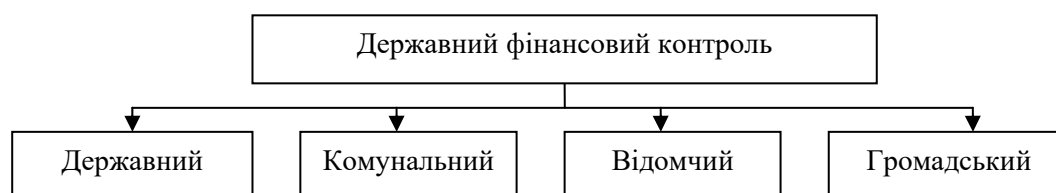


Рис. 5.2. Види державного фінансового контролю

Джерело: розроблено автором

Оскільки Україна перебуває на шляху демократизації, ще недостатньо розвинені інституції, як скажімо, в західно-європейських країнах, тому замість надійного громадського контролю відчутний переважно контроль з боку державних органів, що свідчить про їх домінування і важливе значення в управлінні бюджетними видатками.

У ст. 26 Бюджетного кодексу України зазначено, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до БКУ та іншого законодавства. Контроль забезпечує:

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**

- оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [32].

Будь-які інституції, органи, структури, які створює держава, покликані виконувати основну функцію – бути активним суб'єктом і допомагати реалізовувати фінансову та загальнодержавну економічну політику держави. Звідси, першочерговим при формуванні цілісної державної системи фінансового контролю повинні стати ті складові, які витікають із змістовної сутності фінансів та державного фінансового контролю.

Провідну роль у системі державного фінансового контролю та органів управління, які здійснюють державний фінансовий контроль, виконує Державна аудиторська служба України.

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (ст. 2) основним завданням органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у мініс-

терствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, дотриманням бюджетного законодавства, законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні [116].

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірку державних закупівель та інспектування.

Відповідно до зазначеного ЗУ державний фінансовий аудит (ст. 3) є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті.

Інспектування (ст. 4) здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати

ревізії викладаються в акті. На підконтрольних установах, щодо яких за відповідний період їх фінансово-господарської діяльності згідно з цим законом проведено державний фінансовий аудит, інспектування за ініціативою органу державного фінансового контролю не проводиться.

Перевірка державних закупівель (ст. 5) полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті. Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Реалізуючи контрольні функції, держава наділила широкими повноваженнями певні органи виконавчої влади. Так, відповідно до Положення про Міністерство фінансів України основним його завданням є: забезпечення формування та реалізація державної фінансової та бюджетної політики, державної політики у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Мінфін забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, вико-

ристання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [263].

Функції контролю щодо дотримання порядку адміністрування податків і зборів, інших платежів, отриманих від платників податків готівкою, своєчасності та повноти їх перерахування до бюджетів усіх рівнів здійснюють фіскальні органи.

Так, діяльність органів Державної фіскальної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів, який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. Державна фіскальна служба контролює своєчасність подання платниками податків та єдиного внеску передбаченої законом звітності, достовірність, повноту нарахування та сплати податків і зборів, єдиного внеску, митних та інших платежів, здійснює контроль за дотриманням податкового і митного законодавства, законодавства щодо трансфертного ціноутворення, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на Державну фіскальну службу [264].

Ще однією важливою ділянкою роботи державних контролюючих органів є діяльність Державної казначейської служби України. Оскільки відповідно до ст.112 Бюджетного кодексу України на цю інституцію покладено повноваження контролю за:

- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат ДБУ та МБ;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

– відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

– відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням тощо [32].

Державна казначейська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої так само як і Державної фіскальної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Основним завданням казначейства згідно із затвердженим постановою КМУ Положенням від 15.04.2015 № 215 «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» [265] є ті ж самі функції, що зазначені в БКУ [32].

Проведений аналіз функцій контролю свідчить, що Міністерство фінансів України є ключовим гравцем у системі державного фінансового контролю, в тому числі у системі забезпечення ефективності використання бюджетних видатків, оскільки органи Державної фіскальної служби та Державної казначейської служби скеровують свою діяльність через міністра фінансів України.

Важливе місце в системі органів фінансового контролю належить Рахунковій палаті, основним завданням якої, згідно із ЗУ (ст. 1) є: здійснення від імені Верховної Ради України контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [118].

Повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (ст. 4). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу

та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів [118].

В Україні діє єдина законодавча база і бюджетним та іншим законодавством визначаються функції органів контролю та їх повноваження у сфері проведення контрольних заходів. Проте існують суттєві прогалини в законодавстві, які негативно впливають на ефективність виконання цими органами контрольних функцій, а отже, й на бюджетний процес та забезпечення ефективності бюджетних видатків.

Серед недоліків українського законодавства, на наш погляд, є те, що в Україні досі немає ЗУ «Про систему державного фінансового контролю», яким би визначався статус контролюючих органів з метою уникнення дублювання функцій при виконанні аудитів, ревізій, експертних та інших контрольно-аналітичних заходів. Наприклад, прийнятий у 2015 році Закон України «Про Рахункову палату» це питання не врегульовує. Хоча варто зазначити, що прийняття Закону України «Про Рахункову палату» дає нові можливості для реалізації функцій контролю і розвитку цієї інституції. Проте цей закон є недосконалим, оскільки питання дотримання норм чинного законодавства, нормативно-правових актів, процедур, політики та угод про фінансування об'єктів, програм, проектів належить до компетенції аудиту відповід-

ності згідно з міжнародними стандартами [401–406]. Водночас такий вид аудиту навіть не згадується у новій редакції Закону України «Про Рахункову палату», що, на наш погляд, є значним прорахунком у національному законодавстві і стримуючим фактором розвитку цієї інституції. До того ж, цей факт негативно впливає на міжнародний імідж України.

Без аудиту відповідності, однієї з основних форм аудиту, який визнаний міжнародними стандартами аудиту, поряд з аудитом ефективності та фінансовим аудитом, важливим інструментом забезпечення ефективного контролю, система зовнішнього фінансового контролю, закладена в Законі України «Про Рахункову палату» не буде дієвою, що негативно вплине на бюджетний процес, запобігання проявам корупції в сфері державного управління, механізм ефективного використання бюджетних видатків. Адже, як свідчать результати дослідження, УБП найбільше порушень здійснено у сфері бюджетного законодавства, що є прерогативою аудиту відповідності.

Аудит відповідності поряд з іншими видами аудитів створює простір для запобігання виникненню порушень, формування здорового, конкурентного середовища в бюджетній сфері, ефективного використання бюджетних видатків.

Створити прозоре середовище в бюджетній системі без посилення ролі контролю за бюджетними операціями досить складно. Адже бюджетний контроль – це сукупність заходів, що проводять відповідні органи з метою встановлення законності, доцільності й ефективності дій у формуванні і використанні бюджетних потоків [285].

Рахункова палата разом з Державною аудиторською службою і Міністерством фінансів України входить до переліку тих державних структур/інституцій, які забезпечують пряме державне управління бюджетом (рис. 5.3). На наш погляд, безпосередня участь цих органів у бюджетному процесі і визначає їх місце в управлінні бюджетом.

Формування видатків бюджету

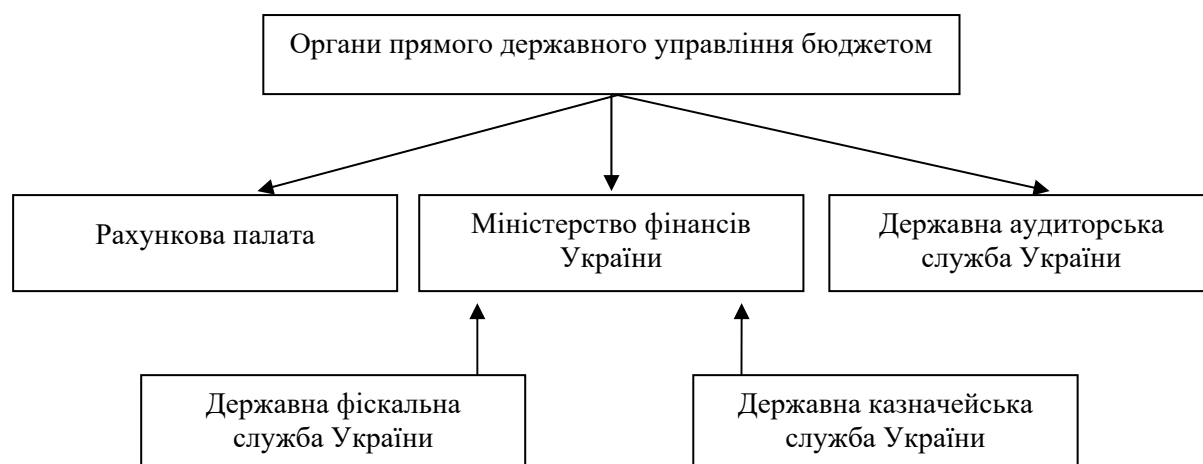


Рис. 5.3. Органи прямого (оперативного) державного управління бюджетом

Джерело: розроблено автором.

Деякі науковці називають його «оперативним управлінням». Ці органи спільно з органами державної законодавчої та виконавчої влади та органами нефінансового профілю, куди входять: державні служби, інспекції, комітети тощо, які беруть участь у формуванні доходів бюджету з наданням їм права нараховувати й утримувати певні платежі та штрафні санкції; Державна митна служба, органи Міністерства внутрішніх справ, органи Міністерства юстиції, нотаріальні контори, природоохоронні інспекції, органи державної інспекції з контролю за цінами; міністерства, відомства, інші управлінські структури, які виконують функції головних розпорядників коштів, тобто здійснюють безпосереднє фінансування видатків і фінансування за рахунок бюджету підвідомчих підприємств, організацій, установ, відображають систему управління бюджетом і характеризують бюджетний процес [17].

У процесі оперативного управління виконуються завдання: планування, облік, аналіз, контроль, бюджетне регулювання і виконання фінансового плану держави – бюджету [165].

Органи, які здійснюють управління бюджетом, забезпечують важливу функцію державного управління, а саме обґрунтовують бюджетні показники, контролюють стан вико-

нання бюджету, аналізують соціально-економічні досягнення, тобто регулюють увесь бюджетний процес.

Слід зазначити, що в США контрольні функції розподілені між різними структурами в межах виконавчої та законодавчої гілок влади.

У США контроль за виконанням бюджету покладений на Адміністративно-бюджетне управління та на Міністерство фінансів. Якщо перша організація формує і виконує бюджет, то друга – збирає федеральні податки, друкує національні гроші, здійснює митні функції та ін. Широкими правами в галузі поточного і подальшого контролю володіє також Головне бюджетно-контрольне управління (ГБКУ) [226].

Ефективність американської системи державного фінансового контролю не викликає сумніву, її успішність передусім базується на певних традиціях і тих функціях щодо виконання процедур, що є зобов'язаннями чиновників, які входять до цих структур.

Детально розписані процедури дії чиновників, система застав і страхування у всіх сферах, де держава залучає приватний сектор, напрацьовані процедури розрахунку ризиків і внесення до проектів бюджетів очікуваних видатків з урахуванням ризиків, жорсткі фінансові, адміністративні й кримінальні санкції за порушення у сукупності з налагодженим механізмом державної служби і чинним публічним політичним механізмом дали змогу поступово відмовитися від тотального зовнішнього контролю за діяльністю виконавчої влади. Основний акцент зовнішнього контролю перенесено на аналіз ефективності витрачання коштів, а також на вибіркового контроль з ухилом на перевірку повноти й ефективності внутрішнього контролю. Однак повноваження на здійснення всеохоплюючого контролю у разі найменшої необхідності збережено.

На нашу думку, значні досягнення в США, в тому числі в дієвості державного фінансового контролю щодо забезпечення ефективності бюджетних видатків, є наслідком не лише детально розписаних процедур, а також рівнем відпові-

дальності та загальної культури, яка поширена між усіма УБП.

Системний контроль в умовах корупції не дасть бажаного результату у системі забезпечення ефективності використання бюджетних видатків без необхідних змін у свідомості громадян, їх ставлення до країни, в якій живуть.

Як зазначено в прийнятій у 1977 році на IX Конгресі INTOSAI Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, контроль державних фінансів не є самоціллю, а є обов'язковим елементом регуляторної системи, мета якої полягає у своєчасному виявленні відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності і економності управління фінансовими ресурсами, що дозволяло б у кожному конкретному випадку внести відповідні корективи, посилити відповідальність уповноважених осіб, отримати відшкодування збитків та перешкодити або, принаймні, ускладнити повторення виявлених порушень у майбутньому [191].

Згідно з міжнародними стандартами INTOSAI контроль – це інструмент, який допомагає вчасно орієнтуватися в ситуації, виправити недоліки, що мали місце, і впевнено рухатись вперед, не допускаючи порушень у подальшому.

Основною особливістю державного фінансового контролю в Україні є те, що органи контролю при здійсненні контрольно-аналітичного заходу констатують факт бюджетного порушення, коли виправити, відкоригувати або змінити щось практично неможливо, тим самим втрачається регуляторна функція системи контролю щодо недопущення здійснення порушення і вчасного припинення можливого нанесення збитків і втрат державі.

У разі виявлення фактів шахрайства, корупції з боку об'єкта аудиту контрольний орган зобов'язаний повідомити про це вище керівництво і передати відповідні матеріали до правоохоронних органів, аби ця інституція надала правовий висновок щодо фактів бюджетних порушень та ухвалила

рішення стосовно винних осіб і притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Корупція є серйозним чинником, який суттєво підриває національну економіку, а також впливає на дієвість державного фінансового контролю та ефективність формування і використання бюджетних видатків.

У Бюджетному кодексі України (ст. 116) [32] зазначено види порушень бюджетного законодавства, серед них:

- внесення недостовірних даних до бюджетних запитів;
- порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання;
- визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;
- планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких БКУ чи законом про ДБУ;
- порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про ДБУ (проекту рішення про місцевий бюджет (МБ) на розгляд Верховної Ради України, місцевої ради);
- прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;
- порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах Казначейства України;
- взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених БКУ чи законом про ДБУ;
- порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи необґрунтовану відмову в реєстрації або несвоєчасну реєстрацію бюджетних зобов'язань;
- порушення вимог БКУ при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати;

– здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань за відсутності підтвердних документів чи при внесенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами Казначейства України;

– нецільове використання бюджетних коштів тощо [32].

Проте вказані в БКУ види бюджетних порушень мають неповний перелік, оскільки не враховують усіх видів порушень. Адже бюджетні порушення, як свідчать результати дослідження, здійснюються в різних сферах економічної діяльності. До того ж, види порушень весь час змінюються, УБП створюють все нові шахрайські схеми з метою самозбагачення і отримання фінансової або іншої матеріальної вигоди.

Статтями 117, 118 БКУ [32] передбачено заходи впливу на порушників бюджетного законодавства. Проте варто зазначити, що ці заходи не надто дієві, а отже, кількість бюджетних порушень суттєво не зменшується.

Як свідчить міжнародна практика, органи фінансового контролю мають зосереджувати свою увагу на обґрунтованості дій кожного УБП незалежно від рівня його компетенції і відповідальності.

Система фінансового контролю в розвинених демократичних країнах суттєво відрізняється від авторитарних країн. В умовах демократії суспільство відіграє основну роль в суспільно-економічному житті країни, в тому числі позитивно впливає на бюджетний процес, формування і реалізацію ефективної бюджетної політики. У країнах з розвинутою демократією має місце об'єднання громадян у різні організації, існують професійні спілки, які лобіюють галузеві та регіональні програми економічного розвитку, відстоюють інтереси громади на відповідній території. Тому громадськість має більш дієві інструменти впливу на ті та інші рішення, цим допомагає державі краще виконувати свої функції, організовувати контрольні заходи, забезпечувати ефективність формування та використання бюджетних видатків.

Активна громадянська позиція є чинником поліпшення системи державного фінансового контролю та управління бюджетними видатками. Як наслідок, рух бюджетних коштів здійснюється прозоро, відпадає необхідність застосування різноманітних шахрайських, тіньових схем. Населення як запобіжник негативним тенденціям у формуванні прозорої бюджетної політики, не допускає прояви корупції, формуються умови для здорової конкуренції. Бюджетна і фінансова звітність відповідає законодавчим нормам, тобто є чіткою і зрозумілою.

На сьогодні держава як суспільний інститут делегує свої повноваження іншим інституціям, в тому числі щодо контролю, наприклад, громадським або приватним структурам, а сама стає рівноправним гравцем і партнером у системі економічних відносин.

Таким чином, суспільство і держава об'єднують зусилля заради основної мети – створення належних умов для життя і праці громадян, формування основ зростання економіки, поліпшення соціальних умов, підвищення добробуту населення. В цій співпраці досягається основна мета фінансів, а саме задоволення потреб кожного індивіда і суспільства загалом. Громадяни, які живуть у різних регіонах країни, можуть мати діаметрально протилежні кліматичні, соціальні, економічні умови. Формуються різнобічні запити суспільства, де кожен громадянин визначає для себе основні і другорядні життєво необхідні потреби. Тому жоден уряд не знає достеменно, чого потребує окрема особа або громада в тій чи іншій місцевості. Отже, контроль надає змогу сформувати пріоритети і забезпечувати їх впровадження.

Демократичні процеси дають можливість кожному індивіду заявити про себе, долучитися до контролю за діяльністю органів центральної та місцевої влади, брати активну участь в бюджетному процесі, скеровувати бюджетні видатки в русло важливих соціально-економічних потреб громади.

Активність громади у забезпеченні ефективності контролю та його впливу на використання бюджетних видатків визначається самосвідомістю і культурою поведінки індивідів.

Крім напрацьованого законодавства, має сформуватися, відповідно, культура бюджетного процесу, повага до законів, всіх гілок влади, у тому числі й у самих виконавців [248].

За нашим переконанням, культура бюджетного процесу формується роками, вона закладається з допомогою тих економічних, політичних, соціальних інституцій, які виховують почуття відповідальності за справу.

Удосконалення інституційно-організаційного забезпечення реалізації бюджетного процесу повинно відбуватись у напрямі підвищення відповідальності усіх учасників бюджетних відносин за раціональне використання державних коштів, формування системи контролю за дотриманням чинного законодавства на кожній його стадії [29].

Дослідження показало, що контроль як елемент управління згідно з міжнародними стандартами INTOSAI є не самоціллю суб'єктів контролю, а важливим інструментом забезпечення ефективності бюджетних видатків. Незалежно від проведених органами контролю форм аудиту, експертиз, ревізій контроль у бюджетній сфері допомагає державі формувати ефективний бюджетний процес. Адже його найважливіша функція – уможливити УБП приймати своєчасні, законні, обґрунтовані, доцільні та ефективні управлінські рішення, які забезпечують збереження державного майна, ефективного використання природних, матеріальних, бюджетних ресурсів. Контроль допомагає успішній реалізації кожної бюджетної програми, інвестиційного проекту, осучасненню житлового фонду, соціальної інфраструктури тощо, що є основою соціально-економічного розвитку, від якого залежить добробут народу.

Контроль уособлює сукупність заходів з метою встановлення законності, доцільності й ефективності дій у формуванні і використанні бюджетних потоків.

На нашу думку, всі без винятку результати контрольно-аналітичних заходів, аудитів мають містити матеріали щодо

оцінки економності і ефективності використання виділених бюджетних асигнувань, а також ефективності діяльності самого розпорядника чи одержувача бюджетних коштів. Такий підхід надасть можливість позитивно впливати на якість рішень, прийнятих УБП на шляху до ефективного формування та використання бюджетних видатків.

Важливо, щоб контроль проходив в режимі онлайн і здійснювався не тільки за видатками бюджету, а стосувався також усіх стадій бюджетного процесу, в тому числі формування дохідної частини бюджету, і давав відповідь на питання – чи всі резерви для наповнення бюджету враховано і можливості вичерпано. На нашу думку, потрібно застосовувати всі види та форми контролю і аналізувати стадії бюджетного процесу – від складання проекту бюджету до звіту про його виконання (дод. 26).

Контроль є рушієм активізації соціально-економічних процесів у суспільстві, посилення відповідальності влади за прийняті рішення та ефективності і раціонального використання фінансових ресурсів.

Контроль надає змогу формувати прозоре середовище в бюджетній сфері, є основою для оцінки об'єктивного стану справ у сфері бюджетних видатків.

З метою підвищення дієвості контролю відповідні органи повинні подавати Кабінету Міністрів України та іншим установам розгорнуту та об'єктивну оцінку реального фінансового стану, функціонування бюджетного механізму, ефективності формування та використання бюджетних видатків. Це дасть можливість уряду вчасно і кваліфіковано реагувати, вносити пропозиції щодо удосконалення бюджетного механізму або в стислі терміни ліквідувати прогалини в бюджетному законодавстві.

Підвищення дієвості фінансового контролю за бюджетними коштами забезпечить відповідність бюджетних планів і фактичних результатів, що є умовою прийняття обґрунтованих управлінських рішень та ефективного бюджетного планування [215].

Всебічний аналіз бюджетної системи, її ланок та механізмів – основа для вироблення довгострокової бюджетної політики, використання бюджету і бюджетних видатків як активного інструменту державного регулювання процесів відтворення. Контроль є гарантом якості та ефективності функціонування бюджетної системи, інструментом, який сприяє ефективному використанню видатків бюджету.

В сучасних умовах соціально-економічного та суспільного розвитку питання якості, в тому числі контрольних заходів, є невід’ємною складовою будь-якого продукту або послуги. Необхідність створювати якісний продукт – нагальна вимога суспільства, і ця необхідність прописана в міжнародних стандартах. На сьогодні будь-який товаровиробник з метою підвищення попиту на вироблену продукцію запроваджує систему контролю якості.

Як відомо, Кабінет Міністрів України постановою від 11.05.2006 № 614 затвердив Програму управління якістю в органах виконавчої влади. Ця система створена відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 і спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг.

Необхідність запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади зумовлена, зокрема:

- низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади;
- недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг;
- потребою у здійсненні додаткових заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Питання якості безпосередньо стосується і роботи контролюючих органів. Адже звіти, бюлетені, інформаційні повідомлення за результатами будь-якого контрольного заходу мають бути якісні, тобто об’єктивні, обґрунтовані, та засвідчувати високий професіоналізм аудиторів й інших суб’єктів контролю. Як відомо, якість не є сталим показником, а весь

час змінюється і включає комплекс загальних характеристик продукту, які визначають його корисність для задоволення потреб споживачів.

Ставлячи перед собою мету – досягнення високої якості контрольних заходів, необхідно зважити, що позитивний результат можливо досягти лише тоді, коли якість аудиторської роботи буде найвищим пріоритетом для кожного працівника контрольного органу. Якість закладається з самого початку – від планування, безпосереднього проведення аудиту та написання звіту і потребує з боку контролюючих органів впровадження системного підходу до контролю за якістю. Часткові, односторонні або половинчасті дії, рішення в цій ситуації не дадуть бажаного результату, а навпаки, негативно вплинуть на якість аудиту.

Гарантування високого рівня якості в організації та проведенні контрольних заходів (аудиторської діяльності) потребує послідовних кроків. Один з них – визначення критеріїв якості, які складають основу чітко визначених правил, стандартів і процедур щодо контролю якості. Критерії якості необхідно весь час розвивати та удосконалювати з метою вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку, виконання складних аудиторських завдань та досягнення якісних результатів.

Для запровадження системи контролю якості необхідно, щоб кожен вищий орган фінансового контролю (далі – ВОФК) виходив із власних можливостей, повноважень, визначених законодавством, і мети, яку хоче досягти при запровадженні контролю якості. Для більшості країн світу визначальним у цьому питанні є міжнародні стандарти INTOSAI, зокрема стандарт з контролю якості для ВОФК (ISSAI 40) [406]. Відповідно до цього стандарту система контролю якості має гарантувати, що запроваджені процедури забезпечують: цілісність, незалежність, об'єктивність і неупередженість діяльності ВОФК і його персоналу.

Запровадження системи контролю якості для ВОФК є однією з функцій зміцнення гарантії якості. Якість аудиту формується, зокрема під впливом системи контролю якості і кращої практики. Саме ці фактори гарантують, що ВОФК в межах законодавства, встановлених стандартів і процедур надає надійний і якісний продукт.

Система контролю якості сприяє підвищенню якості контрольних заходів. Серед методів контролю в межах ВОФК застосовуються різні типи і види якісного нагляду (спостереження) для виявлення проблем на шляху до досягнення високої якості аудиту.

Ключова роль у процесі управління якістю аудиту належить формуванню високої культури, де якість є об'єктивною необхідністю і має фундаментальне значення в цілісній системі управління якістю. Тобто має бути повне розуміння як аудитором, так і вищим керівництвом контрольного органу необхідності запровадження системи якості, яка б гарантувала відповідний якісний продукт.

Головне завдання запровадження і функціонування системи контролю якості – гарантувати високий ступінь якості аудитів та їх результатів.

Система контролю якості не є відокремленою системою, а навпаки, має гармонійно вписуватися і функціонувати в загальній інституційній системі контрольного органу.

Досвід ВОФК країн – членів INTOSAI свідчить, що результати аудиторської діяльності є якісними, якщо відповідають таким вимогам:

- **Значення:**

Результат, отриманий в процесі аудиту, дуже важливий та актуальний. Важливість може проявлятися в різних аспектах, наприклад, завдяки його фінансовому, соціальному, економічному, екологічному значенню тощо.

- **Надійності:**

Висновки мають бути обґрунтовані і відображати суттєві особливості об'єкта аудиту згідно з поставленою метою, бути достатньо доказовими.

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**

- **Об'єктивності:**

Аудит проведено неупереджено, об'єктивно і справедливо.

- **Обсягу:**

Програма/план аудиту має містити всі питання/завдання стосовно завдань аудиту і їх необхідно повністю виконати відповідно до затверджених стандартів, правил та процедур.

- **Своєчасності:**

Висновки і пропозиції аудиторів мають бути підготовлені вчасно.

- **Зрозумілості:**

Висновки аудиторів повинні бути чіткі і логічно структуровані.

- **Ефективності:**

Аудит виконується з найменшими зусиллями (фінансовими, людськими та ін.) і високою якістю. Результати аудиту мають бути адекватні та достатньо обґрунтовані, спрямовані на виправлення виявлених у ході аудиту недоліків та порушень.

Створюючи систему, яка б гарантувала високу якість аудиту, на керівництво (менеджмент) ВОФК покладено роль ключового гравця, зокрема: взяття повної відповідальності за запровадження і функціонування ефективної системи контролю якості; визнання того, що якість аудиту є основною цінністю аудиторської роботи; визначення стратегії розвитку ВОФК; створення сприятливого середовища на кожному робочому місці та забезпечення працівників відповідними ресурсами.

Система управління якістю аудиту в кожній країні різна, наприклад, у ВОФК Малайзії вона складається з п'яти складових:

- управління людськими ресурсами;
- взаємовідносини з клієнтами;
- лідерство та керівництво;
- виконання аудиту;
- безперервне удосконалення.

Лідерство та керівництво будується на таких принципах: Стратегічному плані ВОФК, щорічному плані діяльності установи, стандартах аудиту, стратегічному плануванні аудиту, системі удосконалення якості, заохочення до управління якістю.

Управління людськими ресурсами побудовано на продуктивному поповненні штату, компетентності аудиторів, політиці навчання (на базі Національної академії аудиту), професійному розвитку (підвищенні кваліфікації та майстерності аудиторів), просуванні по службі, створенні умов для ефективної праці та застосування стимулів та відповідної винагороди для продуктивної праці.

Виконання аудиту – вибір теми аудиту, визначення часових рамок, оцінка ризиків, висування гіпотез, планування, фінансова підтримка, тренування штату, підтримка інструментами інформаційних технологій (ІТ), зокрема мережі «Інтранет», застосування методів найкращої практики, консультації і поради досвідчених експертів, огляд і професійна думка старших спеціалістів, керівників, яка надається до завершення проведення аудиту і написання звіту, збір та ранжування обґрунтованих, достатніх доказів. Докази готуються на основі стандартів аудиту і гарантовані якісним оглядом. Робота документується на папері. За результатами аудиту готують простий і доступний для розуміння звіт, здійснюють моніторинг виконання рекомендацій.

Взаємовідносини з клієнтами побудовані на зворотному зв'язку, аналізі зовнішніх думок, дискусіях щодо аудиторських звітів і рекомендацій.

Безперервне покращання базується на внутрішньому аудиті (їх звітах), вивченні набутого досвіду, гарантіях якості за рахунок стандартів аудиту та попереднього огляду дій та звіту.

Аналізуючи кращий міжнародний досвід, приходимо до висновку, що безпосередньо на якість аудиту впливають: наявність людських ресурсів, професійне виконання своїх обов'язків, взаємовідносини з об'єктами аудиту, дотримання керівних принципів, етичних норм та моніторингу виконання рішень (рис. 5.4).

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**

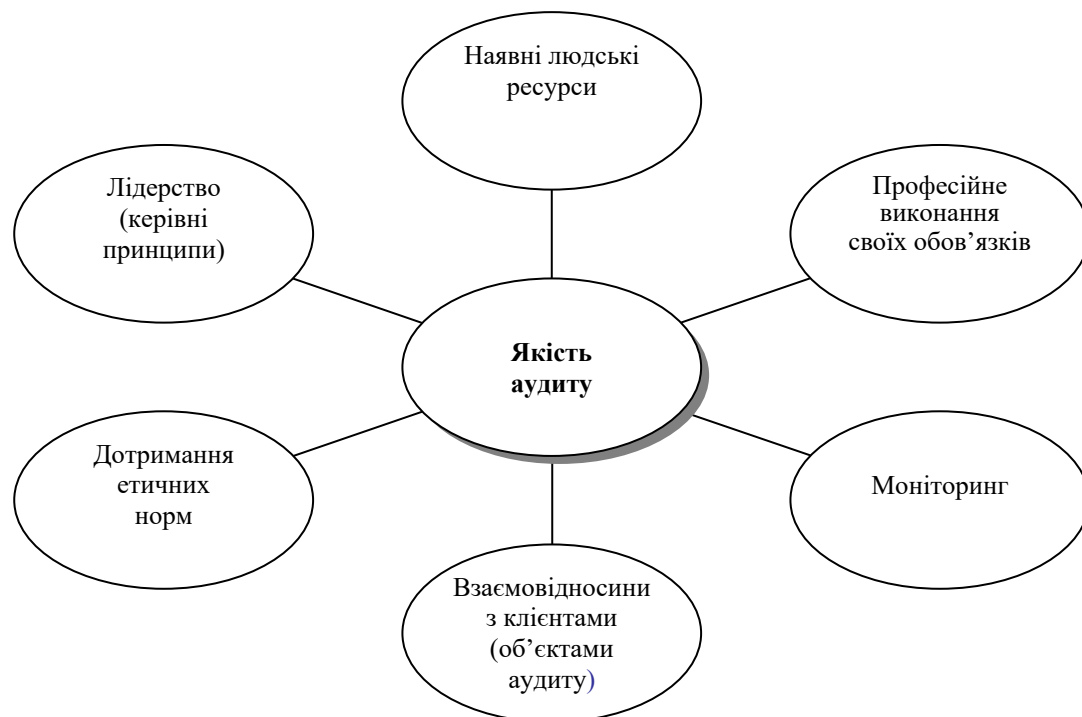


Рис. 5.4. Складові елементи якісного аудиту

Джерело: розроблено автором.

Висока якість аудиторської роботи та ефективність функціонування системи управління якістю аудиту значною мірою залежить від якості (кваліфікації) людських, ресурсів їх професіоналізму та компетентності.

В управлінні людськими ресурсами необхідно дотримуватися таких принципів та вимог:

- розвивати людські ресурси відповідно до стратегії розвитку ВОФК;
- просувати по службі, нагороджувати аудиторів виключно на основі об'єктивних результатів, тим самим гарантувати рівні можливості для кожного;
- у посадових обов'язках та практичних діях зосереджувати увагу людей на професійній відповідальності;
- постійно аналізувати та коригувати вимоги до наявного штату працівників;
- гарантувати належні умови праці та соціальний захист працівників.

ВОФК має організовувати та забезпечувати гнучку систему розвитку персоналу шляхом навчання/перенавчання, відповідної фінансової мотивації для підвищення добробуту працюючих.

Вище керівництво (менеджмент) має гарантувати аудиторам з відповідними професійними знаннями та досвідом виконання об'єктивно та незалежно своєї роботи без будь-якого тиску ззовні з правом власної думки щодо кожної позиції.

Загальні принципи, тенденції, вимоги і процедури, що висуваються до якості персоналу, детально аналізуються, застосовуються провідні методи в кадровій роботі при підборі і розстановці кадрів.

Рівень освіти аудиторів та їх навчання або підвищення кваліфікації, що проводяться в межах установи, відіграють важливу роль у гарантуванні високої якості аудитів та їх результатів. Для організації навчання персоналу вище керівництво визначає потреби в навчанні, напрями і пріоритети, затверджує відповідні річні плани та здійснює контроль за їх виконанням.

Для того, щоб гарантувати високу якість навчання, відповідним документом встановлюється процедура, яка контролює і оцінює навчальні програми.

До факторів, які, на нашу думку, негативно впливають на якість аудиту, належать:

- недостатня кваліфікація аудиторського персоналу /недостатність досвіду та навичок у роботі;
- недостатня мотивація персоналу (заробітна плата, статус організації, рутинна праця);
- відсутність можливостей для залучення до роботи найбільш кваліфікованих працівників з інших установ, наприклад, з приватного сектору;
- недостатня кількість персоналу, труднощі у формуванні кваліфікованих аудиторських груп;
- незадоволеність роботою (на роботу витрачається занадто багато часу та зусиль);

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**

– недостатній рівень професійної підготовки персоналу (недостатньо знань у сфері аудиту, інформаційних технологій тощо);

– занадто вузька спеціалізація персоналу /низька мобільність, відсутність ротації між підрозділами;

– недостатні можливості для просування по службі;

– недостатня об'єктивність оцінки результатів, високий рівень критики з боку керівництва /тягне за собою потребу взаємоузгодження результатів у аудиторській групі, що впливає на зниження рівня особистої (персональної) відповідальності;

– недостатність фінансів для залучення незалежних експертів.

Враховуючи той факт, що людські ресурси відіграють ключову роль у забезпеченні ефективної системи управління якістю аудиту, важливо зосередити зусилля на:

– вжитті заходів з підвищення мотивації у роботі (забезпечити задовільний рівень заробітної плати, фінансові винагороди / премії, бонуси);

– розподіл обов'язків відповідно до здібностей працівників / психологічна сумісність;

– суцільне (зосереджене) підвищення кваліфікації персоналу /спеціалізація у підготовці;

– підвищення рівня інформування персоналу;

– більшого залучення персоналу до процесу прийняття рішень (формування висновків та пропозицій);

– обмеження завдань відповідно до наявних ресурсів /менша кількість – краща якість;

– підвищення рівня надання консультативної допомоги у поточній роботі, застосування заохочень (реального рівня) залежно від наданих результатів;

– покращання рівня мобільності персоналу (ротації між підрозділами, можливості кар'єрного зростання);

– підвищення професійності підрозділів та якості заключних матеріалів (особливо актів аудитів, перевірок, довідок);

- удосконалення роботи з покращання мікроклімату в колективах;
- ширше застосування незалежних зовнішніх експертиз, залучення більших ресурсів для цього;
- залучення допомоги інших контрольних органів;
- підвищення рівня конструктивізму в загальних підсумкових оглядах та оцінки роботи персоналу і контрольного органу;
- покращання рівня управління вищим керівництвом.

Аналізуючи міжнародний досвід управління системою якості аудиту, приходимо до висновку, що забезпечити високу якість аудиту можливо за умови чесної, професійної роботи самих аудиторів, дотримання морально-етичних принципів та створення ефективної системи оцінки роботи або нагляду (спостереження).

Наприклад, в Намібії функції системи нагляду виконує внутрішній аудит. Діяльність внутрішнього аудиту спрямована на гарантування високої якості аудиту, застосовуються міжнародні стандарти внутрішнього аудиту. Контроль якості здійснюється постійно з метою забезпечення високої якості аудиту.

Контроль якості базується на відповідній політиці і процедурах з вибору теми, часу, планування, проведення аудиту, різних продуктивних пошуках ефективних механізмів удосконалення аудиторської роботи.

Під контролем якості слід розуміти процес, який має гарантувати, що всі фази (етапи) контрольного процесу виконуються відповідно до встановлених стандартів, правил, процедур і найкращої міжнародної практики.

Гарантією якості є об'єктивність і чесність оцінок та думок аудиторів. Внутрішній аудит проводить огляд аудиторської роботи на стадії проведення аудиту або після його завершення.

У ВОФК Індії внутрішній аудит є незалежним аудитом, гарантією об'єктивності, що забезпечує консультаціями та удосконалює діяльність самої організації. Сфера його діяль-

ності полягає у систематизації, дисциплінуванні та сприяє розвитку і удосконаленню, забезпечує ефективне управління ризиками та покращує якість роботи у виконанні власних повноважень. Всі системи, процеси, операції, функції і дії в межах установи підлягають оцінці внутрішніми аудиторами.

Внутрішній аудит, виконуючи функції нагляду, є гарантом якості аудиту і зосереджується на питаннях щодо розвитку і підтримки керівництвом програм удосконалення, яка охоплює всі аспекти діяльності цієї системи.

Незалежність, довіра і компетентність є головними атрибутами майстерності персоналу, що займається внутрішнім аудитом.

Механізм попереднього огляду базується на контролі якості процедур, які забезпечують якість аудиту, розумінні того, що робота виконана бездоганно, в достатній кількості використано ресурси, висновки і рекомендації отримали відповідне схвалення, немає причин для менш успішного аудиту, визначено шляхи для подальшого удосконалення і запропоновано механізм, як цього можна досягти.

Аудитори, які проводять огляд, мають бути переконані, що виконано всі вимоги щодо дотримання якості аудиту.

Протягом всього періоду нагляду аудиторської діяльності і їх результатів важливо дотримуватися загальних принципів:

- нагляд необхідно здійснювати на кожній стадії аудиту;
- протягом нагляду потрібно дотримуватись вимог якості і затверджених стандартів;
- особа, що здійснює нагляд, має право повернути документ на доопрацювання з метою виправлення встановлених недоліків;
- спірні та неузгоджені питання вирішуються старшим керівництвом, проте існує інститут апеляцій, тобто будь-яке рішення можна оскаржити;
- результати нагляду використовуються в практичному навчанні та методичному забезпеченні аудиторської роботи;
- нагляд документується відповідно до затверджених правил та вимог, встановлених у межах установи.

У свою чергу, гарантія якості і програма удосконалення повинні включати як внутрішні, так і зовнішні оцінки функціонування системи. Внутрішня оцінка містить огляд у межах організації персонами з достатнім рівнем знань і кваліфікації. Зовнішня оцінка здійснюється, як мінімум, один раз на п'ять років кваліфікованим, незалежним рецензентом або командою, яка не працює в цій організації.

У Національному аудиторському офісі Танзанії зовнішню оцінку часто проводять фахівці AFROSAI. Наприклад, в 2010 році оцінювали якість аудиту консультанти з Норвегії та Нідерландів, також працювали фахівці з Національного аудиторського офісу Канади і оцінювали ефективність роботи всієї установи, вказуючи як позитивні, так і слабкі сторони роботи НАО Танзанії.

Періодичні зовнішні огляди проводяться для того, щоб оцінити ступінь дотримання стандартів, Кодексу етики, і вимагають від аудитора знань і розуміння елементів міжнародної практики проведення аудиту.

З метою засвоєння кращого досвіду за результатами року, що закінчується, готується до видання щорічник, що дає можливість удосконалюватися, не зупинятися на досягнутому, підвищувати якість аудиту.

Таким чином, питання управління якістю аудиту є нагальною потребою будь-якого контролюючого органу, адже споживачі (парламент, уряд, президент, ЗМІ, громадяни) мають право отримувати продукт високої якості. Якість роботи ВОФК безпосередньо впливає на його репутацію та довіру і врешті-решт показує, наскільки ефективно контрольний орган виконує покладені на нього законом повноваження. Тим самим, забезпечується ефективність управління та використання бюджетних видатків. Об'єктивна, неупереджена інформація дає можливість реально оцінити, стан виконання бюджетних програм, перспективу у процесах економічних реформ, вживати заходи щодо соціально-економічного розвитку країни та покращувати рівень і якість життя громадян.

5.2. Оцінка результативності бюджетних видатків

Стан соціально-економічного розвитку вимагає від урядів країн застосування прогресивних форм, методів і принципів управління видатками між рівнями бюджетної системи. Ця потреба виникає внаслідок об'єктивної необхідності забезпечення економіки сталою динамікою розвитку, а населення – кращими товарами та сучасними видами послуг.

Бюджет як інструмент регулювання соціально-економічними процесами через функцію управління видатковою частиною бюджету впливає на досягнення кількісних і якісних показників соціально-економічного розвитку та покращання суспільного життя. Структура видатків за своїм змістом і економічною сутністю повинна повністю відповідати стану розвитку соціально-економічних відносин країни і бути спрямованою на майбутню перспективу. В разі, якщо ця умова не виконуються, економіка країни, її соціальний розвиток не зможуть досягти високих показників.

Отже, основним завданням для уряду є формування такої системи бюджетних видатків, яка б могла забезпечити максимальне досягнення мети за кожною статтею, бюджетною програмою, функцією, на всіх рівнях бюджетної системи, перетворення бюджетного механізму в дієвий інструмент забезпечення соціально-економічної стратегії розвитку держави.

Уряд через систему видатків бюджету стимулює ділову активність, пожвавлює економічну діяльність, стримує рівень безробіття, стимулює зайнятість, вирішує питання подолання бідності, підвищує соціально-економічний розвиток, обмежує загрозливу диференціацію доходів населення та ін.

У Бюджетному кодексі України дано визначення поняття «видатки бюджету», зокрема, це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум [32].

Бюджетні видатки формуються за окремими статтями і класифікуються за чотирма рівнями (рис. 5.5):

Формування видатків бюджету

- програмна класифікація видатків – це видатки бюджету в розрізі цільових комплексних програм;
- відомча класифікація видатків – видатки бюджету в розрізі головних розпорядників коштів;
- функціональна класифікація видатків – це видатки бюджету на виконання конкретних функцій держави за відповідними напрямками;
- економічна класифікація видатків – це поточні та капітальні видатки бюджету (видатки розвитку) та кредитування за вирахуванням погашення.

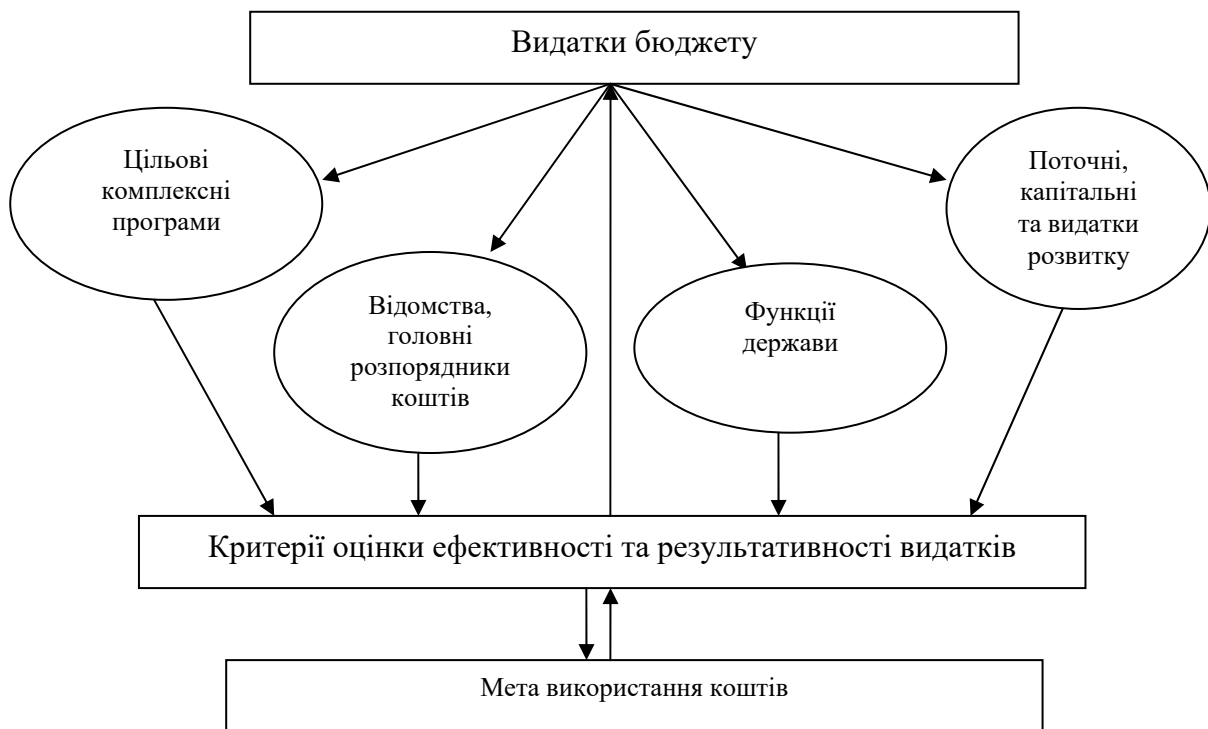


Рис. 5.5. Схема застосування критеріїв оцінки ефективності та результативності видатків бюджету

Джерело: розроблено автором.

Що стосується видатків та доходів місцевих бюджетів, то вони поділяються на ті, що враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і ті, що не враховуються. Ті, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (певний перелік податків та зборів), складають

так званий «кошик доходів». Це обов'язкові платежі, закріплені за бюджетами місцевих органів влади.

З державного бюджету здійснюються видатки на державне управління: законодавчу, виконавчу, судову владу, міжнародну діяльність, фундаментальні та прикладні дослідження, національну оборону, правоохоронну діяльність та безпеку держави, державні інвестиційні проекти, програми тощо.

Видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, культуру та мистецтво, житлово-комунальне господарство розподіляють між державним та місцевими бюджетами.

Таким чином, видатки бюджету є однією з визначальних ознак фінансової діяльності та розвитку держави. Вони є безперервним процесом використання державою в особі уповноважених органів коштів бюджету на потреби, що визначені в затверджених відповідним чином актах про бюджет. Обсяги видатків бюджету визначаються, з одного боку, можливостями бюджету, а з іншого – державними завданнями та функціями, які закріплюють прогнози цільових соціально-економічних програм та стратегічних напрямів розвитку.

Недостатня ефективність використання фінансів державного сектору економіки як одного з інструментів забезпечення соціально-економічного розвитку насамперед пов'язана з відсутністю науково обґрунтованих підходів до визначення, конкретизації складових, основних факторів формування, методів оцінювання та механізмів підвищення ефективності [106].

Як свідчать науковці, ефективність є однією з найскладніших категорій економічної науки. Ця категорія значно трансформувалася з того періоду, коли її вперше вжили представники класичної політекономії (Ф. Кене та В. Петті). У початковому вжитку ефективність розглядалася не окремо як певна категорія, а була результатом оцінок урядових та приватних заходів, спрямованих на покращання економічного становища держави того часу.

На сьогодні термін «ефективність» є досить складним і багатограним. Його прийнято визначати за допомогою

таких елементів, як продуктивність, результативність та економність. Продуктивність – це співвідношення між результатами (випуском продукції, надання послуг, виконання робіт) та використаними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими). Результативність – це ступінь відповідності фактичних результатів та запланованих. Економність – досягнення прогнозованих цілей за найменшого обсягу коштів або за той же обсяг коштів одержання значно кращого результату.

На наш погляд, ефективність як економічну категорію слід розглядати і, відповідно, досліджувати як окремо в розрізі кожного економічного напрямку, так і комплексно, оцінюючи вплив результатів або усіх здобутих ефектів на соціально-економічний розвиток і покращання умов життя населення. В системному або комплексному розумінні поняття містить ті досягнення, що є в економіці, соціальній сфері, політиці тощо.

Ми поділяємо думку тих вчених, які стверджують, що при оцінках загальної ефективності державного сектору економіки йдеться про соціально-економічну ефективність, яка формується як вартісна оцінка соціальних ефектів, та економічної ефективності загалом, а також у розрізі бюджетної та фінансової складової [106].

У питаннях використання бюджетних коштів термін «ефективність» має ключове значення, оскільки надає можливість оцінити комплекс застосованих або проведених суспільно необхідних робіт, наданих послуг, закуплених товарів. Ефективність в її загальному соціально-економічному розумінні дає можливість вартісної оцінки досягнутого результату, ефекту. Тобто економічна ефективність – це передусім отримання максимуму можливих благ від витрачених ресурсів. Тому зіставлення благ і задіяних видатків є так званою раціональною поведінкою розпорядників коштів у прагненні досягати максимальних результатів.

Адже використання бюджетних видатків через бюджетну систему здійснюється переважно з однією метою – досягнення поставлених цілей в економіці, соціальній політиці,

покращанню екологічного стану. Тобто зусилля усієї економічної, в тому числі бюджетної системи, спрямовані на задоволення важливих суспільних потреб. Ефективність у загальному розумінні – це ступінь досягнення мети або відношення досягнутого результату до поставленої мети.

Щоб визначити ефективність усього державного сектору, необхідно зіставити обсяг фінансових ресурсів, у тому числі видатків бюджету, до фактично отриманого економічного результату, вигоди, користі, соціального ефекту, екологічних наслідків.

Необхідність оцінки ефективності бюджетних видатків продиктована передусім суспільною потребою зростання ВВП, подолання бідності, зниження рівня безробіття, покращання соціальних стандартів життя. Ті виклики, які стоять на сьогодні перед країною, вимагають більш ефективного використання кожного засобу і ресурсу для стимулювання економічного розвитку, досягнення кращих результатів у соціальній сфері.

Ефективність використання бюджетних коштів є одним з головних принципів, на якому ґрунтується бюджетна система України. Однак задекларовані положення і практика використання бюджетних коштів вказують на суттєвий дисбаланс у використанні бюджетних видатків.

Адже, як свідчать проведені дослідження, нецільове, неефективне використання бюджетних коштів має характер системного явища, що негативно впливає на результативність бюджетних видатків. Це робить неможливим активізувати економічне життя країни, створити інвестиційно-привабливе середовище, забезпечувати стале зростання економіки, покращувати умови життя та підвищувати соціальні стандарти.

Переважає нераціональне спрямування бюджетних видатків на споживання, відсутність чітких макроекономічних орієнтирів, низький рівень бюджетної дисципліни знижують ефективність використання бюджетних видатків і сповільнюють розвиток національної економіки.

Приклади з недалекого минулого країн Євросоюзу, передусім Греції, Ірландії, Італії, Португалії, Іспанії, вказують на необхідність запровадження і в Україні програм суттєвого бюджетного скорочення та економії видатків бюджету з метою зниження бюджетного дефіциту та державного боргу. Неefективне використання бюджетних видатків є однією з причин додаткового навантаження на бюджетну систему, зростання внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань країни.

Теоретично кожне суспільство прагне використовувати свої ресурси максимально ефективно, однак на практиці виходить дещо інакше. Сучасні реалії соціально-економічного розвитку держави потребують від кожного УБП усвідомлення важливості зосередження його інтелектуальних зусиль та обмежених бюджетних ресурсів на підвищенні рівня продуктивності праці, використання бюджетних видатків на пріоритетних напрямках розвитку країни, регіону, галузі, забезпечення високої результативності бюджетних видатків.

Вирішення завдань економічного розвитку країни визначається ефективністю управління органами влади наявними фінансовими, в тому числі бюджетними, ресурсами на всіх рівнях бюджетної системи.

Постає важливе завдання – формування такої системи видатків бюджету, елементи якої були б збалансовані між собою, гармонічно доповнювали б один одного, а їх сукупність забезпечувала б максимально ефективно досягнення мети кожної бюджетної програми, функції і усієї бюджетної системи.

Ефективність видатків бюджету є тим вищою, чим повніше вони відображають реальний рух державних послуг. Тут постає проблема оптимізації державних видатків. Оптимальна система останніх – це такий обсяг і структура видатків, які при запланованих параметрах дають максимально можливий економічний, соціальний, політичний та інші ефекти [194].

На нашу думку, щоб забезпечити високу результативність бюджетних видатків, необхідно оцінку їх ефективності здійснювати на основі чітких критеріїв. Критерії оцінки ефективності видатків повинні бути унормованими показниками, наближеними до певних норм, стандартів або відповідати стандартним параметрам.

Показники є точними та корисними індикаторами стану галузі, країни. Вони дають можливість оцінити стан економіки та соціальної сфери, встановити причини проблем та приймати ефективні рішення для виправлення ситуації. Показники дають можливість вимірювати в конкретний момент часу і розкривати фактори, які безпосередньо визначають функціонування економіки, визначати перспективи розвитку галузі, регіону, країни. Без таких даних прогнозувати економічну політику можна лише інтуїтивно. Тобто за допомогою показників визначають економічний стан і рівень розвитку економіки, політику (стратегію), яка б сприяла покращанню цього стану.

Критерії оцінки ефективності бюджетних видатків дають відповідь на питання, в якому напрямі необхідно рухатися розпоряднику бюджетних коштів з метою забезпечення ефективності використання фінансових ресурсів і досягнення конкретної мети. Саме мета дає можливість динамічно розвиватись економіці до запланованих стратегічних орієнтирів.

Враховуючи особливу природу і складність поняття «ефективність», критерії оцінки ефективності видатків бюджету мають бути розроблені стосовно кожної сфери суспільного життя за тими напрямками, сферами, куди виділяються бюджетні кошти. Критерії оцінки ефективності видатків бюджету мають враховувати специфіку галузі, сегменту ринку, види економічної діяльності, відповідати соціальним потребам, екологічним вимогам тощо.

Важливою основою ефективності бюджетних видатків є подальше удосконалення програмно-цільового методу, оскільки

цей метод базується на проведенні системного аналізу корисності та доцільності видатків бюджету.

Проте не в кожному паспорті бюджетної програми вписано чіткі критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів, що не дає можливості здійснити порівняльний аналіз та оцінити ступінь реалізації завдань, функцій, окремих видів діяльності, фінансових операцій і досягнутих результатів.

Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України і саме цей орган має здійснювати контроль за їх ефективним та результативним виконанням.

Виходячи з об'єктивних реалій, необхідність застосування системного підходу до оцінки ефективності усіх видатків бюджету є актуальною і очевидною. Більше того, удосконалення системи бюджетних видатків є об'єктивно необхідною умовою та підґрунтям реалізації комплексу економічних реформ у країні, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів та досягнення кращої результативності бюджетних видатків.

Основою критеріїв оцінки ефективності видатків можуть бути законодавчі норми, положення нормативно-правових актів, стандарти як вітчизняні, так і міжнародні, наукова література, інші форми, методи, інструменти, що дають можливість об'єктивно оцінити ступінь ефективності та результативності видатків бюджету.

Застосовуючи критерії оцінки щодо ефективності використання бюджетних видатків, необхідно також оцінювати й діяльність головного розпорядника бюджетних коштів, виконання покладених на нього державних функцій, дати оцінку конкретним діям розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів. Це дає можливість встановити, наскільки адміністративна діяльність, особливо управлінські рішення, розпорядників бюджетних коштів, сприяли ефективності та результативності використання бюджетних

Розділ V. Напрями підвищення результативності використання видатків бюджету

видатків. Такий підхід дає можливість оцінити не лише предмет оцінки – бюджетні кошти, а також якість та ефективність професійного управління наявними фінансовими ресурсами, чи вчасно і кваліфіковано застосовані всі доступні важелі та інструменти впливу щодо ефективного використання коштів для досягнення кращих соціально-економічних показників відповідно до поставленої мети бюджетної програми.

Вважаємо, що критерії оцінки ефективності та результативності бюджетних видатків слід застосовувати на всіх етапах реалізації програм, проектів, виконання функцій. Однак залежно від етапів робіт і досягнутих результатів, оцінювання слід розділяти на проміжне та кінцеве (рис. 5.6).

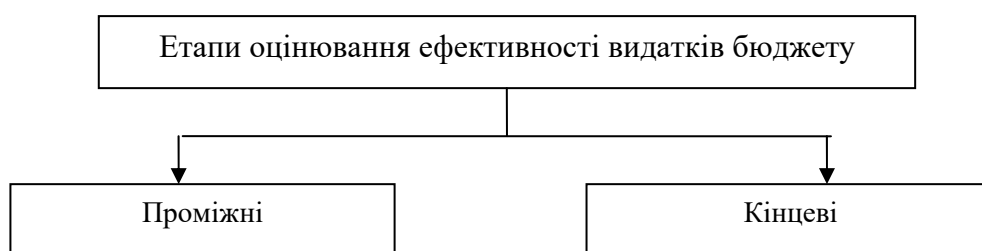


Рис. 5.6. Етапи оцінювання ефективності видатків бюджету

Джерело: розроблено автором.

Наприклад, програма газифікації сільських населених пунктів передбачає строк реалізації (сім років) і фінансування заходів з різних джерел у декілька етапів. Тому не варто чекати сім років, поки завершиться програма, а застосовувати критерії оцінки і оцінювати її ефективність та раціональне використання бюджетних коштів необхідно як щорічно (по закінченні кожного бюджетного року, тобто етапів впровадження), так і загального завершення реалізації усієї програми.

На проміжному етапі слід оцінювати обсяги освоєних бюджетних коштів та отриманий фактичний результат за рік відповідно до планових показників. На кінцевому, тобто завершальному, етапі потрібно застосовувати критерії і, відповідно, оцінювати не тільки обсяги освоєних бюджетних коштів за всі

бюджетні періоди, а отриманий кінцевий результат, зіставний з плановим, а також досягнуті економічні здобутки, соціальні та екологічні наслідки. Це дає можливість здійснити комплексну, фактично соціально-економічну оцінку бюджетних видатків і оцінити соціально-економічний ефект, вигоду або користь від досягнення програмної цілі.

Недопустимо використання бюджетних коштів на заходи, програми, функції, від яких суспільство не отримає належної віддачі, оскільки в сучасних умовах управління бюджетними ресурсами необхідно здійснювати найбільш економно та раціонально.

Ряд дослідників вважає, що запровадженню системи соціально-економічної ефективності бюджетної програми сприятиме розробка на середньострокову та довгострокову перспективу ієрархії державних цілей реалізації соціально-економічного розвитку за напрямками галузевої державної політики із визначенням відповідальних галузевих міністерств та значущих для суспільства результатів, яких планується досягти за рахунок бюджетних коштів [177].

Відомо, що будівництво доріг, мостів, тунелів позитивно впливає на товаропотік, активізацію бізнес-контактів та зростання продуктивності праці, а отже, економіки, ВВП, а також доходів громадян. Аеропорти, пункти пропуску через державний кордон, залізничні станції, вокзали є воротами країни і створюють комфортні умови для обслуговування пасажирів, що впливає на зростання чисельності туристів, налагодження ділових контактів між підприємцями, перерозподіл робочої сили з низьких до високопродуктивних галузей, зростання транзитних можливостей держави.

Видатки державного бюджету мають приносити користь, створювати комфортні умови та сприяти зростанню конкурентоспроможної економіки.

Ця необхідність зумовлює проведення оцінки ефективності видатків бюджету на всіх стадіях, етапах – від планування функцій, програм, проектів до їх завершення, оцінюючи

кожну фазу проектування, будівництва та виконання конкретних заходів та напрямів. Застосування критеріїв оцінки аналізу і ефективності видатків дає можливість вчасно орієнтуватись у проблемах. Якщо мета використання бюджетних коштів у поточному періоді не досягається, то в наступному є шанс її коригування, уточнення або вжиття необхідних заходів для уникнення перепон. Без оцінки ефективності видатків у поточному бюджетному періоді не варто надміру планувати обсяги і виділяти кошти в наступному бюджетному періоді, оскільки такі заходи лише призведуть до розпорошення і так обмежених бюджетних ресурсів та повернення їх в кінці року до бюджету. Натомість попередній аналіз причин виникнення проблем дає можливість вчасно обміркувати зроблене та здійснити виважені, обґрунтовані кроки в кореляції досягнення бажаного результату пріоритетної цілі.

Фінансове рішення про фінансування повинно визначати мету, очікувані результати, спосіб його виконання та необхідний обсяг загальної суми, опис заходів, що підлягають фінансуванню, та індикативний графік його виконання. У випадку непрямого управління у фінансовому рішенні також зазначається суб'єкт господарювання або особа, на яку покладено завдання чи функції та критерії для оцінки результатів виконання рішення [397].

Економічна ефективність держави у видатковій політиці реалізується у матеріальному прирості основних фондів у виробничій і невиробничій сферах, збільшенні прибутків підприємств, наданні якісної освіти, підготовці кваліфікованих кадрів для галузей економіки, створення належних умов у сфері охорони здоров'я, забезпечення соціальних гарантій.

Тому критерії оцінки ефективності видатків бюджету мають бути не формальні, а конкретні та обґрунтовані. Наприклад, в сфері охорони здоров'я критерієм оцінки має бути суттєве зниження рівня смертності та захворюваності. Необхідно залишити в минулому практику фінансування будь-якої галузі без оцінки ефективності її діяльності та досягнутих

результатів при використанні бюджетних коштів, оскільки це не дає можливість розвиватися та удосконалюватися.

Головним завданням бюджетної політики України в сучасних умовах повинно бути передусім скорочення непродуктивних видатків бюджету, оскільки ця тенденція негативно впливає на фінансовий стан держави.

На наш погляд, пріоритетом розвитку, наприклад, медичної галузі, має бути насамперед попередження та профілактика захворювань. При оцінці видатків бюджету необхідно застосовувати критерії, які б характеризували якість і ступінь реалізації конкретних програмних заходів і їх вплив на зниження рівня захворюваності за окремими видами хвороб. Якщо ж питання стосується закупівлі діагностичного, медичного обладнання, то необхідно оцінювати не тільки сам факт його придбання та монтажу, а також яким чином це устаткування вплине на показники виявлення хвороб та як зміниться динаміка і тенденція щодо лікування й одужання певної категорії громадян.

Критеріями оцінки ефективності видатків, наприклад, у галузі освіти, має бути відповідність підготовлених фахівців потребам сучасного ринку праці. Критерієм оцінки ефективності бюджетних видатків має бути не кількість осіб, що здобули вищу освіту, в тому числі, через систему державного замовлення, а рівень знань та набутих професійних навичок в навчальному закладі. Майбутні фахівці мають успішно конкурувати на ринку праці, а не поповнювати лави безробітних, реєструючись в центрах зайнятості, тим самим підтверджуючи факт неефективного використання бюджетних видатків.

Застосовувати критерії оцінки і оцінювати ефективність видатків бюджету необхідно не тільки з позиції кількісних, а відповідно, передусім якісних показників.

Отже, критерії оцінки ефективності бюджетних видатків мають бути чіткі, надійні, зрозумілі та досяжні (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Основні властивості та характеристики критеріїв оцінки
ефективності бюджетних видатків**

Властивості критеріїв	Основні характеристики
Зрозумілі	Чітко встановлені критерії, які доступні для сприйняття
Надійні	Критерії, що забезпечують послідовні висновки за будь-яких обставин
Об'єктивні	Нейтральні і вільні від будь-якої упередженості
Вичерпні	Змістовні критерії, що враховують різні фактори впливу і дають можливість забезпечити прийняття необхідних рішень і одержання відповідних результатів
Прийнятні	Критерії, які легко сприймаються і позбавлені суб'єктивізму в оцінках
Доступні	Критерії, що дають чітке уявлення про характер роботи, що виконується, і досягнуті результати
Порівняні	Критерії, які за однакових умов і обставин дають один і той же результат

Джерело: розроблено автором.

Наведені в табл. 5.1 основні властивості та характеристики критеріїв вказують на те, що вони повинні давати можливість найбільш точно оцінити ефективність видатків бюджету. Критерії мають відповідати функціям, цілям і завданням кожної бюджетної програми, капітальним видаткам, видаткам розвитку. Якщо критерії є суперечливими, то необхідно, щоб у їх розробці брали участь незалежні експерти. Такий крок є виправданим, щоб критерії були реалістичні та досяжні. В разі потреби предмет оцінки можна розподілити на частини або етапи.

Критерії мають бути узгоджені з головним розпорядником бюджетних коштів ще на стадії планування бюджетних видатків, аби в кінці бюджетного періоду не виникало двояких тлумачень щодо реальності та об'єктивності цих критеріїв і досягнення результативних показників.

Якщо видатки спрямовуються не на приріст національного багатства, особливо це стосується бюджетних інвестицій, а перетворюються на засіб існування галузей еконо-

міки, то така ситуація є неприпустимою, оскільки бюджетні ресурси вичерпуються, не приносячи відчутного результату, а країна та її соціально-економічний розвиток занепадають або залишаються позаду досягнень передових країн світу.

Не варто допускати, щоб бюджетні видатки перетворювалися в засіб існування різних галузей економіки.

Як засвідчив аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості, послідовне та цілеспрямоване виконання заходів з реструктуризації вугільної промисловості у 2014–2016 рр. не стало пріоритетом у діяльності Міненерговугілля. Обсяги фінансування протягом кожного бюджетного року зменшувалися та перерозподілялися на користь вирішення інших поточних питань діяльності Міненерговугілля. Так, лише у 2015–2016 рр. понад 1 млрд грн бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 1101070 перерозподілено урядом і Міненерговугіллям на виплати заборгованості із заробітної плати шахтарів. Фактичний обсяг бюджетного фінансування заходів з реструктуризації вугільної промисловості у 2014–2016 рр. становив лише 22,4% від законодавчо визначених бюджетних призначень. За таких умов темпи виконання робіт за робочими проектами щодо ліквідації вугільних шахт були суттєво уповільнені, відповідно, результативність використання бюджетних коштів зменшувалася. Кошти спеціального фонду держбюджету за КПКВК 1101070 також не стали джерелом фінансування робіт з реструктуризації вугледобувних підприємств: їх обсяг становив лише 4,8 млн грн, при цьому вони не використовувалися на цілі вказаної програми. Отже, протягом періоду, за який здійснювався аудит, реального реформування вугледобувної галузі не відбулося і мета бюджетної програми – підвищення ефективності функціонування вугільної промисловості – не досягнута [141].

Такий підхід є для держави помилковим та обтяжливим і викликає ланцюгову реакцію, що сповільнює динаміку розвитку

економіки, соціальної сфери і негативно впливає на обсяги нарощування валової продукції, вирішення проблем зайнятості, зростання доходів, формування передумов покращання рівня і якості життя населення.

Оцінювати якість і ефективність застосованих критеріїв оцінки ефективності видатків повинні компетентні фахівці, передусім контролюючі органи та незалежні кваліфіковані експерти. Лише за таких обставин можливе підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків.

Доцільним є впровадження стратегічного планування в практику роботи головних розпорядників бюджетних коштів та складання ними належних планів діяльності на поточний і наступні три бюджетні періоди, орієнтовані на результат, з метою посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей, упорядкування і підвищення результативності та ефективності державних видатків [369].

На шляху до підвищення результативності бюджетних видатків провідна роль належить незалежному фінансовому контролю, який повинен сприяти покращанню фінансової дисципліни усіма учасниками видаткових відносин, що дасть можливість вчасно з'ясувати помилки та недоліки у діяльності бюджетних установ держави та вживати заходи щодо їх усунення.

В нинішніх умовах господарювання кожен УБП має ставити стратегічну мету і вміти знаходити шляхи її реалізації, тільки тоді можна вважати, що бюджетні видатки виконують своє функціональне призначення, забезпечуючи високу ефективність та результативність.

На сьогодні трансформація економіки країни, демонополізація, децентралізація, удосконалення системи фінансового управління спрямовані на підвищення ефективності бюджетних видатків. Фінанси бюджету є найбільш рухливим ресурсом, який визначає динаміку соціально-економічного розвитку. В бюджетах усіх рівнів зосереджено потужний потенціал, що використовується на стратегічних та поточних напрямках

соціально-економічного розвитку, для стимулювання внутрішнього попиту, запобігання зовнішнім ризикам.

Підвищення можливостей бюджетного потенціалу, об'єктивне відображення показників, пошук «прихованих» резервів, раціональне використання – ось далеко не повний перелік актуальних питань формування та використання бюджетних видатків.

Проведене дослідження свідчить, що сучасне управління бюджетними видатками як потужним потенціалом усе ще не вирізняється комплексністю підходу та системністю вирішення проблем, що в свою чергу, впливає на ефективність реалізації бюджетної політики, виконання пріоритетних завдань як економічного, так і соціального розвитку країни.

Бюджетний потенціал як трансформаційна форма видатків бюджету відіграє провідну роль у соціально-економічному розвитку країни, зокрема: будівництві доріг, фінансуванні освітньої галузі, охороні здоров'я, утриманні об'єктів житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури тощо. Виходячи з тих завдань, які на нього покладаються, з самого початку стає зрозумілим, що необґрунтована політика його формування та використання, а також неврахування усіх особливостей, негативно впливають як на можливості бюджету, зростання його потенціалу, так і на перспективи формування видатків бюджету для розвитку окремих територій, галузей економіки, соціальної сфери тощо.

В економічній теорії та практиці поняття «потенціал» (від лат. *potentia* – сила, потужність), як правило, ототожнюється з такими термінами, як: запаси, резерви, інші можливості або засоби, що можуть бути використані в економічній діяльності суб'єкта господарювання. В Економічному енциклопедичному словнику [234], а також Економічній енциклопедії за редакцією С.В. Мочерного наводиться тотожне визначення терміна «потенціал» – наявні в економічного суб'єкта ресурси, їх оптимальна структура та вміння раціонально використати їх для досягнення поставленої мети [105]. Тобто потенціал – це

ті ресурси, які перебувають у будь-якій формі в суб'єкта господарювання (реальній або умовній, скажімо, кошти і знання, земля та досвід тощо). Завдання власника або управителя потенціалу – раціонально використати його на конкретну ціль.

Аналізуючи економічну літературу, приходимо до висновку, що термін «потенціал» має досить широке значення і застосування, оскільки йдеться про природний, науковий, людський, технічний, економічний, фінансовий, бюджетний, інформаційний, військовий, інтелектуальний, національний потенціал тощо. Потенціал може бути уявний (потенційний) або фактичний (реальний). Якщо оцінювати потенціал у просторі або часовому вимірі, то він може бути: минулий, поточний, перспективний (майбутній).

Сучасні дослідники, характеризуючи потенціал бюджету (державного чи місцевого), часто вживають словосполучення «бюджетний потенціал», хоча, у бюджетному законодавстві, зокрема у Бюджетному кодексі України, відсутнє трактування цього поняття [32].

Підбиваючи підсумки аналізу різного тлумачення та інтерпретацій, можна виокремити такі характеристики цього поняття. Бюджетний потенціал, що ототожнюється з сукупністю фінансових ресурсів у бюджеті, не зовсім повний, адже якщо враховувати ресурсну концепцію, то таке визначення виявляється у двох формах: фактичній та умовно-абстрактній. З іншого боку, бюджетний потенціал є характеристикою спроможності бюджету, яка відображається в його фінансовій складовій і проявляється в стійкості бюджету, його незалежності. Крім того, в бюджеті проявляється його специфічність, що демонструє не лише статистичні дані, а й економічну складову, тобто як економічну категорію – рушійну силу соціально-економічного розвитку країни.

Беззаперечним є той факт, що бюджетні видатки, зосереджені в бюджетному потенціалі, відіграють ключову відтворювальну функцію, забезпечуючи зростання як фінансового,

так і загальноекономічного потенціалу країни, сприяють стійкості фінансової та економічної систем, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняних підприємств, товарів, послуг на внутрішньому та зовнішньому ринках, допомагають суб'єктам господарювання розширювати економічні можливості, сприяють зростанню ВВП та добробуту громадян.

Критично осмислюючи та аналізуючи сучасні теоретичні підходи, пропонуємо розглядати бюджетні видатки (потенціал) як динамічне поєднання фактичних (реалізованих) та нереалізованих можливостей. У цьому контексті розглядаємо бюджетний процес, що нерозривно пов'язаний з бюджетним потенціалом, як гнучку, динамічну і складну систему, що об'єднує різні відносини та зв'язки, тимчасові характеристики та простір, певні закономірності та перспективи розвитку. Бюджетний потенціал, що містить різноманітні елементи та властивості, набуває характерного, ресурсного значення, особливої риси щодо практичного застосування та використання усіх наявних можливостей і розмежовує реалізовані та нереалізовані можливості.

Бюджетні видатки мають потенційний резерв. Тут маємо на увазі ті можливості, які з різних причин не задіяні у формуванні бюджетного потенціалу, а отже, резерв має потенційний характер і не використовується у економічному відтворенні, наприклад, через корупційну складову або інші шахрайські дії деяких УБП.

Бюджетний потенціал, поєднуючи мінливий та стійкий стан, містить елементи майбутнього, які в перспективі використовуються на конкретні цілі і орієнтовані на подальший економічний та соціальний розвиток держави.

На наш погляд, бюджетні видатки як потенціал – це сукупність реальних та умовних можливостей, які визначаються чинним бюджетним законодавством на певному економічному просторі або території (країни, регіону, області, міста, села). Бюджетний потенціал є центральною ланкою взаємовідносин між рівнями бюджетної системи та її фінан-

совим ресурсозабезпеченням на відповідному економічному просторі. Це складова фінансового та економічного потенціалу країни, а його здатність, можливості та наявні ресурси використовуються передусім на реалізацію стратегії економічного та соціального розвитку країни, покращання добробуту громадян.

Від ефективного використання видатків бюджету залежить динаміка соціально-економічного розвитку країни, надання громадянам якісних і в достатній кількості суспільних благ і послуг. За умов зростання економіки стимулюється попит, розширюються можливості бюджетних видатків як потенціалу та зростає його ресурсна складова, що позитивно впливає на підвищення соціальних стандартів, рівень і якість життя громадян.

Бюджетний потенціал визначається фактично його реальними фінансовими можливостями, тобто тими ресурсами, які закладаються в бюджет при формуванні видатків. Таким чином, бюджетний потенціал уособлює не лише реалізовані можливості, а й нереалізовані з будь-яких причин.

Сучасні тенденції використання бюджетного потенціалу свідчать, що ресурси бюджету (державного чи місцевого) не завжди застосовуються цілеспрямовано, тобто з конкретною метою. Наприклад, якщо проаналізувати стан виконання державного бюджету будь-якого бюджетного періоду, то побачимо, що навіть ті видатки, які сформовано і закладено в бюджет, використовуються неефективно, а це означає, що бюджетний потенціал розпорошується, а конкретна мета, яка закладається в різноманітних бюджетних програмах, не досягається. Таким чином, маємо ситуацію, яку характеризуємо як «нереалізовані можливості бюджету». Причинами виникнення «нереалізованих можливостей» є: неефективне, нецільове використання бюджетних коштів (дод. 13)

Як видно з даних дод. 13, щорічні обсяги неефективного, нецільового використання бюджетних коштів хоч змінюються в сумах, проте значні за розмірами. Крім того, «нереалізовані можливості» суттєво підривають спроможність бюджетного

потенціалу, його вагомість і значення у соціально-економічному розвитку. Наприклад, у переорієнтації вітчизняних підприємств до ринкових умов, освоєння нових ринків збуту, нарощування валових обсягів продукції та збільшення товарів з високою часткою доданої вартості, становлення «нової» економіки тощо.

Вважаємо, що «нереалізовані можливості» є втратами бюджету, адже бюджетний потенціал через нераціональне, неефективне його використання не виконує того завдання, яке покладане на нього. Наприклад, зберігання медичного обладнання, яке вже закуплене, проте довгий час (1–2 роки) простояло під відкритим небом або у непристосованому приміщенні, призводить до втрат бюджетних коштів держави, області, регіону чи міста, неотримання суспільної або економічної вигоди. Адже є велика ймовірність втрати або псування (під дією атмосферних опадів) окремих деталей або виходу з ладу цілих електронно-обчислювальних блоків, а фірма-постачальник не буде нести відповідальності за монтаж і подальшу надійну експлуатацію такого устаткування.

Таким чином, необхідно при оцінці використання бюджетних видатків розподіляти їх на дві складові: реалізовані та «нереалізовані можливості» (рис. 5.7). Це, по-перше, надасть можливість об'єктивно оцінити ефективність та результативність бюджетних видатків як потенціалу при його використанні. По-друге, відображаючи «нереалізовані можливості», наприклад, через ЗМІ, інтернет стимулювати розпорядників бюджетних коштів до ефективного використання бюджетних видатків, недопущення подібних випадків. По-третє, відкрито заявляючи про проблеми у бюджетній сфері, держава стимулюватиме інституційні зміни в суспільстві. Наприклад, залучення громадськості до обговорення бюджетних проблем сприятиме формуванню довіри суспільства до влади, створенню незалежного інституту громадського контролю та його активній участі у бюджетному процесі, що позитивно вплине на якість виконання бюджету і ефективно та результативно використання бюджетних видатків.

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**



Рис. 5.7. Розподіл використаних бюджетних видатків (потенціалу) за одержаними результатами

Джерело: розроблено автором.

Крім того, базисна основа і спроможність бюджетного потенціалу видатків залежать не лише від наявних фінансових ресурсів, а й від «прихованих резервів» (рис. 5.8), які з будь-яких причин не задіяні у процесі формування бюджетного потенціалу (наприклад, через неврегульоване законодавство, відсутність механізмів його залучення до бюджетного потенціалу тощо). Таким чином, «прихований резерв» залишається поза відтворювальним процесом або долучається до нього через застосування відповідних інструментів законодавчо-нормативного впливу.

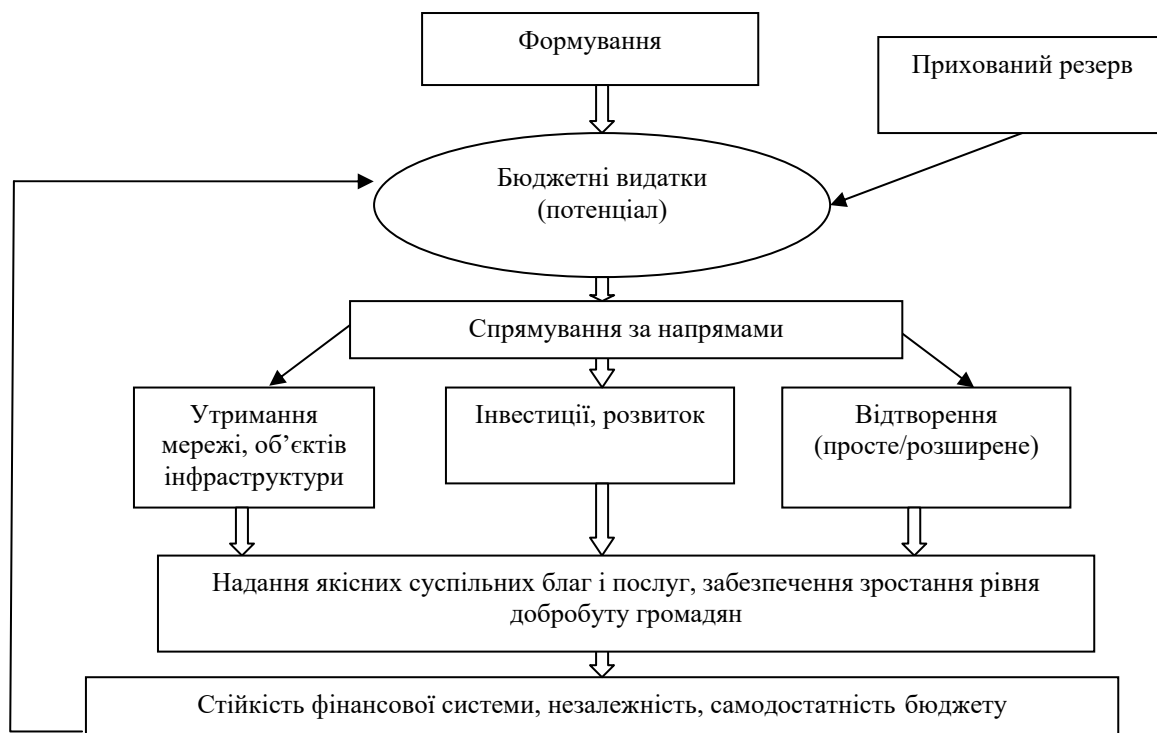


Рис. 5.8. Схема формування та використання бюджетних видатків

Джерело: розроблено автором.

Наповнення бюджету фінансовими ресурсами і ефективність використання видатків бюджету визначаються не лише наявними грошовими коштами (фінансовими ресурсами) та можливостями. Важливу роль відіграють професійні навички, майстерність, вміння державних службовців приймати вчасні, кваліфіковані управлінські рішення.

Ефективність та результативність використання видатків бюджету оцінюється якісними соціальними послугами, товарами, виконаними будівельними роботами. Важливим чинником ефективного використання бюджетного потенціалу є отримання державою економічної вигоди, доходу (прибутку), а також створення комфортних умов для життя громадян, наприклад, через забезпечення населення чистою питною водою, очисними спорудами, сучасною соціальною, дорожньо-транспортною інфраструктурою.

Бюджетні видатки як основний інструмент впливу на всі процеси у країні мають забезпечити подальшу стабілізацію та відновлення економічного зростання в державі шляхом повного використання внутрішнього потенціалу розвитку країни [154].

Результативність бюджетного потенціалу і рівень ефективності його використання визначаються підприємницьким хистом державних службовців, їх вмінням ефективно використати бюджетний потенціал створеною організаційно-управлінською структурою, яка допомагає приймати ефективні управлінські рішення і отримувати максимально високий результат при використанні бюджетних видатків.

Формування сучасних умов соціально-економічного розвитку країни неможливе без удосконалення бюджетних відносин. Останнє полягає у комплексному і системному дослідженні сутності бюджетного потенціалу, а також розкритті усіх його структурних елементів. Натомість структурними елементами бюджетних видатків як бюджетного потенціалу є:

- фінансова складова, тобто бюджетні ресурси;

– можливості, власне наявні резерви, в тому числі з різних причин приховані.

Чинниками, які впливають на виникнення прихованого резерву, що з різних причин не враховується при формуванні видатків бюджету, є шахрайство та корупція. Найбільші обсяги прихованого резерву є в тих країнах, де слабо розвинені демократичні інститути, не діє система громадського контролю, а суспільство не бере активної участі в соціально-економічних процесах. Тобто нерозвиненість демократичних інститутів прямо пропорційно впливає на ефективність адміністрування податків і зборів, які формують бюджетні видатки.

Аудит ефективності виконання повноважень територіальними органами Державної фіскальної служби України в Одеській, Миколаївській та Херсонській областях в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати до державного бюджету митних платежів суб'єктами підприємницької діяльності засвідчив ряд проблем у сфері митного контролю. Встановлено, що Одеською, Миколаївською та Херсонською митницями через відсутність координації роботи та дієвих управлінських рішень з боку ДФС (Міндоходів) упродовж 2014–2015 рр. і I кварталу 2016 року не забезпечено виконання доведених індикативних показників надходжень митних платежів до державного бюджету, внаслідок чого до бюджету не надійшло 1 млрд 172 млн грн, у тому числі по Одеській митниці – 1 млрд 130,4 млн грн [140].

Результати аудиту ефективності забезпечення органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій і пені до державного бюджету засвідчили, що ДФС (Міндоходів, ДПС) протягом 2013–2015 рр. не забезпечено системного, дієвого контролю за застосуванням (нарахуванням) та сплатою (стягненням) до державного бюджету штрафів і пені при виявленні правопорушень, відповідальність за які встановлено Податковим кодексом України. Встановлено, що за результатами документальних

перевірок платників податків – юридичних осіб у 2013–2015 рр. донараховано грошових зобов’язань на суму 73,2 млрд грн, а сплачено (стягнуто) до бюджету лише 12,5 млрд грн. За розрахунками, сума штрафів, застосованих за результатами таких перевірок, становила 18,5 млрд грн, з яких сплачено (стягнуто) до бюджету лише 3,1 млрд грн. У дослідженому періоді внаслідок низького рівня сплати застосованих (нарахованих) сум штрафів і пені недоходження до державного бюджету становили близько 20 млрд грн, з них за узгодженими сумами – понад 4 млрд гривень [140].

Результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету засвідчили, що протягом 2014–2015 рр. та I півріччя 2016 року органи державної влади не забезпечили створення ефективної та дієвої системи державного контролю за обсягами видобутку нафти, яка є об’єктом оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування нафти, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього платежу до державного бюджету. Так, до державного бюджету надійшло загалом майже 10 млрд грн рентної плати за користування надрами для видобування нафти. Водночас частка надходжень цього платежу у загальних обсягах надходжень до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин скоротилася з 32,7% у 2014 році до 7,9% у I півріччі 2016 року. За 2,5 року податковий борг із зазначеного платежу збільшився в 606 разів – з 10,5 млн грн станом на 01.01.2014 до 6 млрд 363,1 млн грн станом на 01.07.2016, з яких майже 98,6% обліковувалися за ПАТ «Укрнафта». У 2014 році ДФС (Міндоходів) забезпечено виконання планових показників надходження до держбюджету на рівні 95,7%, а у 2015 році – лише на 44,8%. Загалом до держбюджету не надійшло понад 3,5 млрд грн зазначеного платежу. У 2016 році ситуація погіршилася: за 10 місяців

органи ДФС забезпечили виконання плану лише на 36,2% [140].

Наповнення дохідної частини бюджету, формування основи бюджетних видатків – важливий чинник, який визначає спроможність бюджету. Крім того, це динамічний, безперервний процес, який певною мірою визначає можливості при його використанні. Процес формування містить прийняття низки управлінських рішень (тактичних, стратегічних, поточних), спрямованих на збалансованість бюджету, сталість економічного і соціального розвитку. Досить часто на процес формування бюджетних видатків чинять вплив різні фактори: невизначеності, ризику, внутрішніх і зовнішніх викликів. Наприклад, обсяг бюджетних видатків важко визначити в умовах нестабільної економіки, частих коливань ринкової кон'юнктури, відсутності економічних стимулів у підприємців до високопродуктивної праці. Якщо не здійснюється модернізація та технологічне переоснащення застарілого виробництва на підприємствах, то неможливим є зростання бюджетного потенціалу і, відповідно, видатків бюджету.

Наприклад, за умов значної корупції, тінізації економіки, відсутності правових механізмів захисту інвестор не буде інвестувати кошти в економіку, соціальну інфраструктуру, екологічні проекти. Звісно, корупційний чинник негативно впливає не лише на розвиток малого та середнього бізнесу, реального сектору, а також на доходи бюджетів усіх рівнів, що підриває основу формування бюджетних видатків та відповідного потенціалу.

На формування базових складових бюджетного потенціалу впливають: рівень прибутковості вітчизняних підприємств, досвід і навички їх керівництва працювати в умовах ринкової економіки, нормативно-правова врегульованість питань ведення бізнесу тощо. Важливою є також управлінська ієрархічна система реагування на виклики та загрози, в тому числі вирішення нагальних соціально-економічних проблем. Зазвичай

конкурентоспроможність вітчизняних підприємств забезпечується через розвиненість фінансової інфраструктури (сервіси, послуги тощо), рівень розвитку науково-технічного прогресу, інформаційно-технологічне забезпечення та зовнішні фактори: вплив глобалізації, рівень політичної довіри в суспільстві до правлячої еліти тощо.

З іншого боку, обмеженість у бюджетних коштах не дає можливості планувати довгострокову економічну діяльність, вирішувати як поточні, так і стратегічні завдання соціально-економічного розвитку.

Аудит ефективності використання Міністерством юстиції України бюджетних коштів, виділених на забезпечення функцій у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, продемонстрував, що реформа пенітенціарної системи України, запроваджена урядом у 2016 році за ініціативою Міністерства юстиції України, не мала не тільки чіткого плану дій, який би визначав цілі, завдання і пріоритетні напрями, а й належного фінансово-економічного, кримінологічного та соціологічного обґрунтування. Законодавство, що регулює зазначену сферу, потребує актуалізації та узгодження, зокрема в частині змін, які стосуються впроваджуваних у межах реформи заходів. Як наслідок, зазначені заходи здійснювалися безсистемно, що призводило до розпорошення зусиль, неекономного і непродуктивного витрачання бюджетних коштів. Суттєвих змін у механізмі виконання кримінальних покарань так і не відбулося. Не вирішено питання зменшення до економічно обґрунтованого рівня кількості установ виконання покарань, будівництва нових і переміщення існуючих слідчих ізоляторів та установ виконання покарань за межі міст, підвищення операційної ефективності державних підприємств пенітенціарної служби шляхом створення єдиного виробничого холдингу [141].

На формування потенціалу бюджетних видатків впливає грошово-кредитна політика держави, адже високі ставки за кредитами не дають можливості залучати у виробничий процес

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**

банківські кредити, а нерозвиненість фінансової інфраструктури стримує залучення вільних фінансових ресурсів на потреби економіки та соціальної сфери. Ці чинники негативно впливають на рівень життя населення.

Зазвичай процес формування бюджетних видатків, як правило, вибудовується за параметрами врахування усіх чинників та зростання економіки, досягнення високих результативних показників, збільшення фінансових ресурсів, що в грошовій формі надходять до бюджету. Тому науково обґрунтоване планування є важливим чинником виявлення можливостей бюджетних видатків.

Вважаємо, що бюджетні видатки (БВ), необхідно розраховувати за такою формулою (5.1):

$$\text{БВ} = \text{ПП} + \text{НПП} + \text{ІМ}, \quad (5.1)$$

де ПП – податковий потенціал на даному економічному просторі;

НПП – неподатковий потенціал.

Необхідно також враховувати інші можливості (ІМ), які зазвичай є на даному економічному просторі для наповнення бюджету та формування видатків, виходячи з реальних та потенційних спроможностей бюджету.

Оцінку бюджетних видатків (БВ(о)) слід розраховувати за формулою (5.2):

$$\text{БВ} = \frac{\text{БВ}(\text{ф})}{\text{БЗ}}, \quad (5.2)$$

де БВ (ф) – фактичні бюджетні видатки;

БЗ – бюджетні зобов'язання у відповідному бюджетному періоді на даному економічному просторі.

Такий підхід, на наш погляд, дає можливість реально оцінити спроможність бюджету, враховуючи структуру економіки, виробничі, невиробничі, оборотні фонди, патенти,

ліцензії, технології, людські, природні, наукові, фінансові ресурси, інвестиційну привабливість на певній території тощо. Крім того, визначити існуючі проблеми, зокрема отримати відповідь на такі питання: який рівень бюджетних видатків як потенціалу, чи самодостатній і незалежний він на даній території?

На наш погляд, сутність бюджетних видатків як потенціалу визначається єдністю можливостей та реальними ресурсами, тими коштами, які є в бюджетній системі, оскільки фінансові ресурси передаються з одного рівня бюджету до іншого (міжбюджетні трансферти). Тобто бюджетні видатки також певною мірою залежать від ресурсів і можливостей як державного, так і місцевих бюджетів. Якщо місцевий бюджет є дотаційним, то через систему міжбюджетних відносин цей бюджет отримує певну частку міжбюджетних трансфертів, наприклад, з державного бюджету. Таким чином, забезпечується збалансованість бюджетної системи і підтримка місцевих бюджетів для вирішення певних проблем на окремій території чи населеному пункті.

Рівень забезпеченості фінансовими ресурсами як основою бюджетних видатків залежить не тільки від результативності реального сектору економіки, що впливає на формування базової основи та нарощування бюджетних видатків, а також від грамотної та ефективною бюджетної політики щодо використання ресурсів, які входять до складу бюджетних видатків, та механізмів їх примноження.

Ефективність та результативність використання бюджетних видатків забезпечується шляхом якісного управління наявними фінансовими ресурсами в межах комплексної системи управління потенціалом як при формуванні, так і їх використанні.

Щорічний бюджет є таким, що ми повинні слідувати бюджету у своїх мінімумах. У кінцевому рахунку бюджет може змінити розвиток економіки [399].

Розділ V. Напрями підвищення результативності використання видатків бюджету

Бюджетні видатки визначають спроможність бюджету, ступінь його незалежності та самостійності. Якщо бюджет дотаційний, то це обмежує можливості утримувати об'єкти житлово-комунального господарства, дитячі садки, амбулаторії, а також вирішення складних соціально-економічних проблем та досягнення стратегічних цілей розвитку.

Ефективне використання бюджетних видатків у межах міста, села, району, окремої території має враховувати вектор економічного та соціального розвитку країни. Адже бюджетні видатки не можуть використовуватися одноосібно, а лише в рамках усієї бюджетної політики за різними напрямами, узгодженими із загальною економічною політикою. Саме в цьому контексті набуває значення чітке розуміння певних факторів, а саме пріоритетів розвитку і на якому рівні (державному, регіональному (обласному), місцевому) вони мають бути реалізовані. У рамках, загальнодержавної економічної та бюджетної політики відбувається перерозподіл функцій державної влади і повноважень, тобто, яка кількість ресурсів і з якого бюджету має виділятися на вирішення тих чи інших проблем, напрямів і пріоритетів. Такий підхід у формуванні і використанні бюджетних видатків дає можливість уникати розпорошення фінансових ресурсів і сприятиме досягненню кращих результативних показників отримання доходу (прибутку), забезпечення фінансової стійкості, підвищення соціальних стандартів, зростання добробуту громадян.

Критерієм, який демонструватиме ефективне використання бюджетних видатків, може бути стала динаміка економічного зростання, осучаснення соціальної інфраструктури, розширення мережі суспільних благ і послуг. Комплексний критерій оцінювання ефективності використання бюджетних видатків дозволяє застосовувати системність і відслідковувати роль і значення кожного бюджету (державного, місцевого), вчасно виправляти помилки і сприяти зростанню можливостей бюджетного потенціалу. Важливо також визначити систему об'єктивних показників, які дали б можливість

неупереджено оцінити ефективність та результативність бюджетних видатків.

Ефективність функціонування видатків бюджету, досягнення якісних і кількісних показників розвитку держави, зокрема державного сектору, є основою вдалої економічної політики країни, забезпечення високої якості життя.

Бюджетні видатки є важливим напрямом фінансової політики держави, який визначає ступінь присутності їх в економіці країни та вплив на соціально-економічні показники.

Оцінка ефективності бюджетних видатків дає можливість визначити їх спроможність задовольняти потреби усіх ключових сегментів державного сектору. Водночас обмеженість у бюджетних ресурсах впливає на стан виконання державою покладених на неї функцій та завдань, рівень розвитку економіки, соціальної сфери та ступінь досягнення стратегічних цілей суспільного життя.

Проблеми нестачі фінансових ресурсів сповільнюють темпи соціально-економічного розвитку. Крім того, низька ефективність функціонування системи фінансів порушує стійкість усієї фінансової системи та безпеку країни.

У розвинених країнах майже весь приріст продуктивності праці відбувається за рахунок створення, освоєння та впровадження нових технологій та знань. Адже в ринковій економіці забезпечено умови для розвитку і удосконалення, що сприятиме науково-технічному прогресу.

В Україні суб'єкти господарювання, навпаки, спрямовують свої фінансові ресурси на більш легкі та гарантовані способи зростання прибутку, економлячи на витратах на науково-дослідні та дослідно-конструкторські розробки. Бюджетні видатки через відповідну державну політику мають забезпечити ефективність та результативність використання, щоб підтримувати і стимулювати науково-дослідні розробки вітчизняних науковців.

Бюджетні видатки повинні стимулювати ті галузі економіки, які мають високу частку доданої вартості і будуть

перспективні в майбутньому. Концентрація бюджетних видатків у відповідних сегментах та їх ефективне використання забезпечать вихід з кризи, що сприятиме економічному зростанню та забезпечить приріст ВВП. У подальшому держава має лише успішно регулювати економіко-соціальні процеси.

Розвиток економіки та вплив бюджетних видатків на її ефективність визначається передусім оптимальним складом форм, методів та інструментів, а також їх гармонійною взаємодією відповідно до стратегічних цілей розвитку держави та її соціально-економічної системи.

Наявність у національній економіці значної частки бюджетних видатків пов'язана з вимогами сучасної соціально-орієнтованої економіки, оскільки саме держава має виконувати функції розвитку і удосконалення соціально-економічних процесів. Саме через те, що головною функцією держави є забезпечення економічного та соціального розвитку суспільства, на бюджетні видатки покладено відповідальну місію – виконання цих завдань.

Економіка держави, що забезпечує накопичення людського капіталу, розвиток науки та інновацій, у віддаленій перспективі матиме більше шансів на зростання.

З часом присутність бюджетних видатків в економіці держави лише зростатиме, оскільки людина є носієм і рушійною силою соціально-економічних відносин. Тому досягти успіху в економічному житті суспільства та забезпечити при цьому соціальну стабільність, не врахувавши цю закономірність, досить проблематично.

Як стверджує академік В.М. Геєць: «Ринковій економіці необхідне соціальне коригування як у минулому, так і в майбутньому. Відмова від необхідних змін, невміння або незнання способів перегляду її основ в умовах масштабності майбутніх змін в економіці та в соціальній сфері загрожують масовою незадоволеністю життям і, відповідно, зростаючою протестністю населення» [82].

На сьогодні держава змушена нарощувати обсяги фінансування загальнодержавних видатків, аби забезпечити на належному рівні розвиток усіх складових соціально-економічних процесів.

Наявність бюджетних видатків в економіці країни продиктована розширенням функцій держави через зростання рівня і якості соціальних стандартів, інноваційно-інвестиційної складової в економіці, погашенням боргових зобов'язань, стрімким розвитком науково-технічного прогресу тощо.

Із збільшенням частки бюджетних видатків в економіці має зростати і ефективність їх використання, аби забезпечити економічну стабільність і позитивні зміни в економіці та соціальній сфері. Тобто успішність темпів соціально-економічного розвитку країни залежить від ефективності використання бюджетних видатків.

Забезпечення ефективності бюджетних видатків передбачає оптимізацію їх частки за кожним напрямом у загальній структурі так, щоб їх фінансова архітектура забезпечувала вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни [215].

Застосування оцінки ефективності використання бюджетних видатків вказує на те, що ефективність як складна і багатогранна економічна категорія має досить широкий спектр дії. Тому не існує однозначної позиції серед вчених-економістів щодо трактування її теоретико-методологічної суті.

Різні підходи до оцінки визначення ефективності в соціальній сфері, економіці, екології, технологічних процесах вказують на складність цієї економічної категорії та необхідність зосередження зусиль науковців щодо розробки єдиного, універсального, комплексного підходу до її визначення.

На нашу думку, принциповою позицією у сфері оцінювання ефективності використання бюджетних видатків має бути, по-перше, визначення їх частки у кожній окремій галузі, сфері, виді економічної діяльності та, по-друге, варто

оцінювати досягнуті результати при використанні бюджетних коштів.

Слід враховувати, що результати можуть бути кінцеві, що означають закінчений процес (будівництво школи, дороги, мостового переходу, спортивного майданчика) і проміжні, або опосередковані, тобто ті, що дадуть користь, вигоду або інший соціальний ефект не одразу, а в перспективі (наприклад, рівень знань, зручність руху, зменшення травм, пов'язаних з ДТП, швидкість доставки товарів, покращання екологічної ситуації, зменшення кількості захворювань у дітей тощо).

При оцінці ефективності бюджетних видатків важливо враховувати не тільки економічні показники, а й визначати соціальну чи суспільну користь та екологічну вигоду. Такий підхід дає можливість здійснити ґрунтовний аналіз та оцінити значну кількість різноманітних показників соціально-економічного розвитку країни (розвиненість автошляхів, дитячих та юнацьких спортивних майданчиків, рівень пенсій, забезпечення соціальними послугами, доходи населення тощо) та визначити вплив на їх динаміку бюджетних видатків.

І поки вчені ведуть дискусії, практика свідчить, що ефективність як один із принципів, на якому ґрунтується бюджетна система країни, не відіграє тієї позитивно-стимулюючої ролі у використанні бюджетних видатків, а відтак не забезпечує належну динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Так, у 2012 році найбільшу частку (73,7%) у структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів за напрями економічної діяльності виявлено у сферах: державної підтримки промисловості та енергетичного потенціалу – 26,3%; економічної та міжнародної діяльності держави – 17,2%; соціальних питань та питань забезпечення належних умов праці – 16,5%; взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами та використання бюджетних коштів на соціально-економічний розвиток і реалізацію пріоритетів розвитку регіонів – 13,7% [136].

У 2017 році структура неефективного управління та використання бюджетних коштів за напрямками економічної діяльності становила: державна підтримка енергетичного потенціалу, промисловості та виробничої інфраструктури – 3914,9 млн грн; забезпечення діяльності та виконання повноважень державними органами – 537,5 млн грн; соціальні питання – 501,0 млн грн; охорона навколишнього середовища, екологічна безпека та запобігання надзвичайним ситуаціям – 407,2 млн грн; питання державної безпеки, обороноздатності держави – 254,3 млн грн; взаємовідносини Державного бюджету України з місцевими бюджетами та використання коштів на соціально-економічний розвиток територій – 240,9 млн грн [141].

Виявлені значні недоліки у ефективності використання бюджетних коштів свідчать про низьку орієнтованість головних розпорядників бюджетних коштів на результативності бюджетних програм, якості виконання покладених функцій, що впливає на динаміку соціально-економічного розвитку.

Існуючі масштаби державного сектору економіки не виправдовують себе, що зумовлює необхідність подальшої оптимізації його обсягів, які б забезпечували належний рівень бюджетної ефективності [106].

Проблема ефективного управління та використання бюджетних видатків є системним явищем у бюджетному процесі.

Державний сектор економіки України не повною мірою виконує покладені на нього функції щодо дотримання належного рівня соціальних стандартів, забезпечення яких є основною функцією цих суб'єктів [106].

Від ефективності функціонування державних, галузевих, місцевих структур та забезпечення ними умов для раціонального та ефективного використання бюджетних коштів залежить динаміка економічного зростання.

Наприклад, через такі галузі економіки: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, держава реалізує стра-

тегію соціального розвитку. З огляду на ефективність функціонування подібних державних структур, низькоефективні структури мають бути реорганізовані або взагалі ліквідовані. У перспективі з метою забезпечення темпів соціально-економічного розвитку у державному секторі України мають залишатися ті галузі, сфери економічної діяльності, що ефективно функціонують і на належному рівні надають населенню послуги та забезпечують державні, соціальні гарантії, допомагають державі якісніше виконувати загальнодержавні функції в соціальній політиці, спроможні приносити країні як суб'єкту економічних відносин додаткові економічні дивіденди, вигоду та користь. Такі галузі по своїй суті і значенню мають стратегічний характер, оскільки складають фінансові ресурси держави для формування видатків бюджету та забезпечують міжгалузевий перерозподіл. Питання лише в тому, який оптимальний розмір фінансових ресурсів має бути, аби забезпечити їх високий рівень ефективності для вирішення складних соціально-економічних завдань.

Серед існуючих в Україні проблем бюджетних видатків, зокрема ефективності їх використання, є вкрай актуальна – обґрунтованість бюджетного планування, що відображається на недостовірності показників і негативно впливає на соціально-економічний розвиток країни.

Як показали результати аналізу використання місцевими органами влади коштів додаткових дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам на вирівнювання фінансової забезпеченості та оплати праці працівникам бюджетної сфери, окремі головні розпорядники коштів не забезпечили належного планування видатків. Зокрема, при формуванні обласного бюджету Головне управління освіти і науки Харківської облдержадміністрації завищило на 5 млн грн потребу в коштах на оплату комунальних послуг та енергоносіїв підпорядкованим управлінням закладам. За відсутності потреби видатки на цю суму не здійснювалися [102].

З наведеного прикладу видно, що необґрунтоване планування призвело до відволікання 5 млн грн, які необхідно було використати за іншими, більш пріоритетними, бюджетними програмами та напрямками економічної діяльності, де б користь була вищою і ефективність використання бюджетних видатків могла б бути більш результативною.

Враховуючи актуальність такої проблеми, напрямом підвищення ефективності управління бюджетними видатками є запровадження дієвої системи бюджетного планування, мета якої – посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за обґрунтування бюджетних показників з урахуванням факторів впливу на соціально-економічний розвиток та можливих відповідних ризиків.

Таким чином, бюджетне планування (особливо прогнозування) є важливим інструментом управління і дозволяє державним органам підвищувати якість управлінських рішень, завчасно виявляти можливі фінансові проблеми і заздалегідь шукати шляхи їх вирішення, вдосконалювати бюджетний процес. Крім того, планування сприяє відкритості управлінського процесу, прозорості прийняття рішень, що має ключове значення при забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів та сприяє сталій динаміці соціально-економічного розвитку країни.

5.3. Видатки бюджету як інструмент забезпечення економічного зростання

Формуючи основи сталого соціально-економічного розвитку, дуже важливо створити умови, за яких бюджетні видатки будуть використовуватися ефективно і забезпечувати економічне зростання. Важливу роль відіграє бюджетний процес, адже він через свою специфіку виконує низку завдань, які постають перед суспільством на кожному етапі еволюції. У плані перспективних досягнень бюджетний процес

Розділ V. Напрями підвищення результативності використання видатків бюджету

стимулює економічне зростання, стабілізує макрофінансові показники, оскільки його основними завданнями є:

- взаємоузгодженість і гармонізація бюджетної, фінансової та економічної політики;
- досягнення планових показників доходів і видатків бюджету;
- розподіл та перерозподіл ВВП між бюджетами різних рівнів та ланками бюджетної системи;
- пошук додаткових резервів для наповнення бюджету і забезпечення єдності і збалансованості бюджетної системи.

За своєю сутністю бюджетний процес – це постійний рух у напрямі визначення пріоритетів, завдань, функцій держави на певному етапі соціально-економічного розвитку країни; розробка цільових державних, галузевих, регіональних програм, оцінка ефективності виконання бюджетних програм за програмно-цільовим методом, повнота виконання повноважень головними розпорядниками коштів, відповідальними виконавцями бюджетних програм, моніторинг повернення до бюджету кредитів, невикористаних бюджетних коштів тощо.

Бюджетний процес здійснюється за принципами щорічної підготовки бюджету, послідовності дій, розподілу повноважень між УБП, спеціалізації показників бюджету, достовірності викладення фактів та їх наочності, раціонального та ефективного використання бюджетних видатків.

Бюджетний процес в Україні, як і в будь-якій іншій країні, регламентується чинним законодавством.

Так, у Бюджетному кодексі України надано визначення терміна «бюджетний процес» (ст. 2) як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [32].

Існує думка, що це визначення є не досить вдалим, оскільки не передбачає стадію складання і затвердження звітів

про виконання бюджетів, яка забезпечує зворотний зв'язок бюджетної діяльності та реалізацію принципів гласності, прозорості й ефективності [242].

В економічній літературі поняття «бюджетний процес» вченими-економістами характеризується по-різному і наповнюється відповідним змістом.

Одні дослідники вважають, що бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [46].

На думку інших, бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [381].

На нашу думку, бюджетний процес – це законодавча взаємоузгодженість дій різних гілок влади при складанні, розгляді, затвердженні бюджету, звітуванні про його виконання з метою реалізації перспективних цілей бюджетної політики, вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави, аналіз недоліків, оцінка досягнутих результатів та постійний контроль за діяльністю учасників на кожному етапі процесу формування та виконання бюджету.

Деякі вчені замість терміна «бюджетний процес» вживають «бюджетні процедури», що передбачає досягнення двох цілей: ефективності та відповідальності. Проміжною метою є бюджетна прозорість, яка визначається як «повне розголошення всієї доречної фінансової інформації у своєчасній і систематичній формі» [112].

Хоча бюджетний процес в Україні і регламентований законодавством, проте, на думку деяких вчених, є багато прогалин, які потребують законодавчого врегулювання для забезпечення економічного зростання.

Вважаємо, що координація дій щодо проходження кожної стадії бюджетного процесу дала б можливість ефективніше проходити кожну стадію, виявляти недоліки на ранніх етапах складання бюджету, затвердження, виконання та звітування, не допускати порушень бюджетного законодавства, приймати більш виважені управлінські рішення, які б покращили бюджетний процес і позитивно вплинули на ефективність та результативність виконання бюджетних програм, забезпечення економічного зростання.

Серед науковців досі відбуваються дискусії щодо кількості стадій бюджетного процесу. Одні поєднують складання і розгляд в одну стадію, інші, навпаки, вважають, що це окремі стадії бюджетного процесу. Те ж саме стосується таких стадій, як: затвердження, виконання, звітування. Деякі вважають, що, наприклад, контроль за дотриманням бюджетного законодавства залишається поза бюджетним процесом, як окремий вид діяльності.

У Бюджетному кодексі України визначено чотири стадії бюджетного процесу, зокрема:

- складання проектів бюджетів;
- розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [32].

На наш погляд, формування пріоритетів бюджетної політики є важливим елементом концентрації бюджетних видатків на стратегічних цілях соціально-економічного розвитку країни.

Деякі науковці розділяють стадії бюджетного процесу на дві групи: 1) бюджетне планування (складання, розгляд, затвердження); 2) виконання бюджету [381].

На наш погляд, стадії бюджетного процесу – це ті законодавчі процедури і заходи, які мають здійснюватися на кожному етапі. Якщо розглядати бюджетний процес за стадіями, то ми виділяємо чотири стадії бюджетного процесу: складання проекту бюджету; розгляд та прийняття; виконання та підготовка звіту про виконання бюджету.

Вважаємо, що контроль є невід’ємною частиною бюджетного процесу, однак контрольні заходи повинні плануватися і проводитися відповідними державними органами чи іншими, наприклад, громадськими, інституціями, незалежно від побажань і дій УБП, що в кінцевому результаті повинно забезпечити об’єктивну оцінку їх діяльності, ефективність проходження ними стадій бюджетного процесу.

Бюджетний процес повинен відбуватися згідно з нормативно встановленими принципами, дотримання яких є гарантією неупередженого бюджетного планування, ефективного й результативного використання фінансових ресурсів держави, дотримання фінансово-бюджетної дисципліни учасниками бюджетного процесу та забезпечення систематичного контролю при складанні, затвердженні й виконанні державного бюджету [43].

Якщо одна зі стадій бюджетного процесу буде виконана неефективно, наприклад, здійснено необґрунтоване планування бюджетних видатків, то це означатиме, що кінцевий результат буде неефективним, відповідно, не забезпечуватиметься економічне зростання.

На сьогодні суспільство вимагає не лише утримання об’єктів соціальної інфраструктури або забезпечення товарами першої необхідності, а достатньої кількості і якості суспільних благ і послуг, тому бюджетний процес має бути лише ефективний. Крім того, бюджетний процес повинен бути зосереджений на забезпеченні пріоритетів економічного зростання при використанні бюджетних видатків.

Термін «економічне зростання» передбачає збільшення (або зростання) конкретних заходів, зокрема таких, як реальний

національний дохід, валовий внутрішній продукт або дохід на душу населення.

Представник функціональних фінансів А. Лернер вважав, що видатки бюджету мають спрямовуватися на вирішення проблеми безробіття. Хоча це твердження заперечував Ш. Бланкарт, оскільки вважав, що питання зайнятості не можливо вирішити за рахунок бюджетних видатків. Представник теорії суспільного вибору Джеймс Б'юкенен вважав, що пріоритети індивідів і соціальних груп визначають політику бюджетних видатків держави незалежно від доходів. Таким чином, індивіди і соціальні групи визначають пріоритети держави [15].

Враховуючи точки зору представників різних наукових шкіл, на нашу думку, кейнсіанська теорія, яка базується на регулюванні державою економічного зростання, в тому числі за рахунок бюджетних видатків, потребує ефективного функціонування бюджетного механізму та бюджетного процесу.

Ефективний бюджетний процес дає можливість виконувати поставлені завдання якісно і в установлені регламентні строки. Це може бути виконання будівельно-монтажних робіт, поставка обладнання, виробництво сучасного продукту чи надання соціальної послуги. Вчасне виділення коштів з бюджету і фінансування згідно із затвердженим розписом допомагає передусім розпорядникам бюджетних коштів і загалом державі досягти показників економічного зростання.

Забезпечити ефективний бюджетний процес можуть кваліфіковані спеціалісти, які володіють спеціальними знаннями, навичками, управлінським хистом і досвідом.

Ефективний бюджетний процес – це передусім якісне виконання функцій, покладених на УВП. Вчасне прийняття управлінських рішень, які не допускають розпорошення бюджетних видатків, а навпаки, забезпечують концентрацію бюджетних ресурсів на пріоритетних напрямках економічного та соціального розвитку держави.

На забезпечення ефективності здійснення бюджетного процесу впливають такі фактори, як:

- кваліфікація учасників бюджетного процесу;
- наявність методологічної бази, зокрема інструкцій, посібників, методик розрахунків бюджетних показників;
- отримання неупередженої, достовірної інформації, яка відображає об'єктивний стан розвитку економіки;
- повнота врахування побажань міжнародних організацій-кредиторів, зокрема МВФ, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, інших установ;
- рівень корупції в країні та застосовані в державі механізми боротьби з нею;
- бажання УБП бути відповідальними і дотримуватися бюджетного законодавства, сприяти розвитку економіки, соціальної сфери;
- прийняття УБП вчасних, обґрунтованих управлінських рішень на кожній стадії: складання, розгляду і затвердження, виконання, звітування про виконання бюджету;
- наявність системи контролю, яка вчасно виявляє недоліки і надає змогу УБП дотримуватися встановлених правил згідно з бюджетним законодавством, не допускає виникнення системних недоліків і порушень у бюджетному процесі.

Причиною низької ефективності бюджетного процесу в Україні є інституційні деформації, які характеризують бюджетну сферу як інституційно неврівноважену [29]. Вважаємо, що правильно сформована інституційна структура бюджетного процесу є запорукою його надійності й успішності. Неefективний бюджетний процес не дає можливість використовувати бюджетні видатки як повноцінний інструмент економічного зростання.

Бюджетний процес буде ефективним лише тоді, коли всі його учасники прагнутимуть досягти високих показників соціально-економічного розвитку, коли вся діяльність УБП

буде чітко регламентована і не буде прогалин у законодавстві. Дії кожного УБП будуть аналізуватися і його діяльність або бездіяльність отримає належну експертну оцінку.

Висновки за результатами аналізу виконання бюджетних програм будуть обов'язково враховані у перспективних планах соціально-економічного розвитку і нових стратегічних напрямках бюджетної політики (дод. 27). В свою чергу, основні напрями бюджетної політики мають бути чіткі і зрозумілі, не містити формулювань подвійного трактування, враховувати помилки попередніх років. Економічні напрями і заходи, що планується реалізувати у наступному бюджетному періоді з відповідним обсягом бюджетних видатків, повинні неухильно виконуватися, орієнтуючись на поставлену мету і досягнення високих результативних показників. Цим самим формується основа для економічного зростання та піднесення.

Ми погоджуємося з думками деяких науковців, які вважають, що ефективний бюджетний процес повинен базуватися на середньостроковому плануванні згідно із визначеними пріоритетами, завданнями бюджетної політики та наявними бюджетними ресурсами. Впровадження середньострокового планування бюджету та програмно-цільового бюджетування в бюджетну систему буде мати позитивний вплив на підвищення ефективності державного управління ресурсами місцевих бюджетів [153].

На нашу думку, середньострокове планування, поєднане з програмно-цільовим методом, є тим методологічним інструментом, який посилює дії в напрямку забезпечення ефективного управління бюджетними видатками на шляху забезпечення економічного зростання.

Якщо досліджувати ефективність бюджетного процесу з позиції досвіду високорозвинених країн, наприклад США, то варто зазначити, що створене середовище в бюджетній сфері визначає траєкторію руху бюджетних відносин і формує

стан, де ефективність бюджетних видатків є інструментом економічного зростання.

Критерієм ефективності бюджетного процесу є його результативність, зокрема, як застосовуються в бюджетній системі ті чи інші методи, інструменти, інші механізми бюджетного регулювання, які збільшують коефіцієнт корисної дії і забезпечують найвищі показники в економіці та соціальній сфері. Запровадження конкурсних процедур для розпорядників бюджетних коштів, зокрема щодо отримання бюджетних видатків, суттєво змінить нинішній хаотичний стан і скерує його в більш прогнозоване русло, що позитивно вплине на зростання економіки.

Бюджетний процес є невід'ємною частиною бюджетної політики, базується на загальних принципах бюджетної системи, притаманній кожній країні і пов'язано це з діяльністю держави та інших учасників щодо формування бюджету і використання бюджетних ресурсів.

Формування ключових засад використання бюджетних видатків здійснюється через бюджетну політику, яка реалізується під впливом низки чинників як внутрішніх, так і зовнішніх. Зокрема, на виконання стратегічних завдань соціального та економічного розвитку країни закладаються параметри та орієнтири бюджетної політики.

Щорічно в затверджених парламентом країни Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік (бюджетній резолюції) закладаються основні цілі бюджетної політики. Ключовим інструментом реалізації бюджетної політики держави є бюджет, що поєднує минулий і поточний стан розвитку і відображає характер бюджетної політики країни та її вплив з допомогою бюджетних видатків на кількісні і якісні показники економічного зростання та зміни, що відбуваються в суспільному житті.

За роки незалежності в Україні змінилася бюджетна система, проте ще не зникла повністю ідеологічна складова колишнього СРСР, зокрема принцип утримання. Тому

дотепер значна частка бюджетних видатків виділяється без врахування ефективності їх використання та пріоритетів розвитку.

На сьогодні принцип утримання не відповідає потребам та вимогам часу, оскільки на порядку денному розвитку держави, її економіки і бюджетної політики України стоїть завдання – досягнення максимально високого результату в соціально-економічній сфері і, відповідно, добробуті громадян.

Крім того, прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу вимагає дотримання нею загально-визнаних світових правил, забезпечення фінансової стійкості, високого рівня економічної активності, підвищення соціальних стандартів.

Євроінтеграція для України відкриває нові можливості розвитку, оскільки сприяє поширенню інформації, знань, нових технологій, дозволяє ефективно використовувати переваги міжнародного поділу праці тощо, позначається на всіх сегментах суспільного життя України [93].

Неможливо досягти високих результатів у зростанні економіки, добробуті громадян без ефективної реалізації бюджетної політики та її складової – бюджетних видатків як інструменту впровадження пріоритетних напрямів економічної стратегії держави.

Принциповою умовою переходу України до сталого збалансованого економічного зростання є кардинальне підвищення ефективності використання залучених фінансових ресурсів [119].

Бюджетний механізм, через який здійснюється бюджетна політика, являє собою сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання бюджетних видатків для впливу на соціальний розвиток та забезпечення економічного зростання.

В економічній літературі бюджетна політика визначається як цілеспрямована і планомірна діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регу-

лювання темпів та частки одержавлення національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні і досягнення стратегічних цілей держави [233].

Вчені по-різному тлумачать термін «бюджетна політика», оскільки це складна економічна категорія і водночас багатогранне явище в економічному житті.

Деякі дослідники зазначають, що бюджетна політика як суспільно-економічна категорія відображає суспільно-економічні відносини у процесі розподілу та перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу та споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціальних і економічних процесів з метою задоволення потреб та розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку [194].

Бюджетна політика як один з основних інструментів реалізації економічної політики держави є ваговою складовою фінансової політики і значною мірою визначає місце та роль держави у регулюванні економічних процесів та забезпеченні макроекономічного зростання [353].

Взагалі значення слова «політика» тотожне значенню слова «стратегія», отже, на нашу думку, бюджетна політика є по суті стратегією дій влади, скерованою на регулювання соціально-економічних відносин через бюджетну систему країни.

Бюджетна політика за своєю функціональною належністю має вагомий вплив на динаміку економічного та соціального розвитку, що вказує на її економічну актуальність та соціальну значущість.

Як зазначають П. Самуельсон та В. Нордхаус, бюджетна політика впливає на макроекономічні показники – коливання сукупного випуску, цін та безробіття [337].

У різних країнах світу бюджетні видатки через механізм реалізації бюджетної політики є вагомим інструментом забезпечення економічного зростання.

В умовах трансформації економіки важливо враховувати об'єктивні та суб'єктивні реалії і розробляти національні концепції, методи та способи керованості бюджетного процесу в контексті чіткої економічної доктрини розвитку суспільства.

Як відомо, ефективна та результативна бюджетна політика сприяє фінансовій та соціально-економічній стабілізації суспільства, посиленню авторитету влади у вирішенні нагальних стратегічних та поточних проблем, інвестиційній привабливості держави, підвищенню рівня і якості життя громадян.

Світова практика свідчить, що бюджетна політика має вирішувати не тільки поточні проблеми, а й орієнтуватися на перспективу розвитку суспільства, створюючи передумови для стійкості функціонування бюджетної системи та економіки загалом.

На думку деяких вчених, ефективність бюджетної політики вимірюється динамікою основних макроекономічних показників у зіставленні з наміченими пріоритетами. Основними критеріями є: динаміка ВВП та валютного курсу, обсяги виробництва, рівень інфляції та зайнятості населення, зростання реальних доходів громадян.

Не існує єдиного, так званого комплексного критерію, або показника оцінки ефективності бюджетної політики через багатоаспектність складових (від законодавства до управлінської діяльності та контролю). Проте, на нашу думку, основним критерієм ефективності бюджетних видатків та бюджетної політики є їх здатність у межах бюджетної системи забезпечувати бюджетне вирівнювання дисбалансів окремих регіонів, належного соціального захисту населення на рівні затверджених соціальних стандартів, формування умов для залучення інвестицій.

Соціально-економічна складова є об'єктивним та реальним критерієм оцінки ефективності бюджетної політики, оскільки характеризує певний ступінь розвитку як окремої території, так і держави загалом, що досягається через ефективність та результативність використання бюджетних коштів. Ми

вважаємо, що цей критерій дає можливість з'ясувати, яким чином різноманітні інструменти бюджетної політики задовольняють соціально-економічні потреби суспільства.

Щодо оцінювання загальної ефективності державного сектору економіки йдеться про соціально-економічну ефективність, яка формується як вартісна оцінка соціальних ефектів та економічної ефективності загалом, а також в розрізі бюджетної та фінансової складової [106].

На думку відомого економіста Дж. Стігліца, нині недостатньо лише знати, звідки приходять гроші, потрібно зауважувати, як вони витрачаються [343]. Доповнюючи це висловлювання, варто зазначити, що важливо знати, звідки надходять кошти і наскільки ефективно вони витрачаються на шляху до досягнення стратегічних цілей держави, зокрема й на забезпечення економічного зростання.

Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду бюджетної політики економічного розвитку показав, що стан розвитку та недосконалість складових бюджетної політики України потребують створення такої системи, яка б відповідала реаліям бюджетного процесу, була орієнтована на досягнення конкретних результатів, відчутних для економіки країни, й охоплювала всі сфери фінансової діяльності держави.

Через відсутність економічної стратегії чи доктрини розвитку країни не вдається забезпечити зайнятість населення, зростання доходів, сталість розвитку економіки, створити прогнозоване, стабільне середовище для соціально-економічного вирівнювання та економічного піднесення.

На сьогодні нагальною є проблема недостатності вжитих урядом України заходів для виправлення становища як в економіці, так і соціальній сфері. Необхідні зважені, рішучі та обґрунтовані кроки в бюджетній політиці, зокрема у видатковій сфері, на шляху до подолання такого негативного явища, як бідність, а також забезпечення економічного зростання.

Зарубіжний досвід свідчить, що з метою подолання бідності і підвищення якості життя кожна країна розробляє

власну стратегію економічного розвитку, впливаючи, зокрема, через модель бюджетної політики на удосконалення структури бюджетних видатків, використовує регулюючу функцію податків, встановлює систему пільг, субсидій, перерозподіляє ВВП і таке інше.

Розподіляючи та перерозподіляючи створений у суспільстві ВВП, бюджет формує одночасно певну систему економічних інтересів, які діалектично впливають на виробництво, стимулюючи чи, навпаки, стримуючи зростання ВВП [379].

Проте, не прийнявши стратегії розвитку економіки, а в її складі – бюджетної політики з відповідною концепцією у видатковій сфері, важко вирішувати проблеми бідності і досягати позитивних результатів в економіці, створенні позитивного інвестиційного клімату, нових робочих місць, підвищення рівня заробітної плати тощо.

В Україні при створенні оптимальної моделі бюджетної політики необхідно враховувати особливості нашої країни, в іншому випадку копіювання будь-якого, навіть прогресивного, досвіду ззовні може лише поглибити кризові явища та призвести до чергового падіння темпів виробництва, рівня та якості життя населення, втрати і так нестабільного інвестиційного іміджу.

Будь-яка модель бюджетної політики є ефективною лише тоді, коли вона повною мірою відповідає пріоритетам суспільства, стратегії розвитку країни. Однак без цих орієнтирів досягати вагомих макроекономічних показників, ефективно функціонувати і розвиватись бюджетна політика не може.

У системі бюджетної політики міжбюджетні відносини відіграють провідну роль, оскільки їх завдання – усунути протиріччя між рівнем і якістю життя населення на окремій території, формувати підвалини економічного зростання. Як відомо, міжбюджетні відносини регулюються державою шляхом

впливу на процеси накопичення доходів та використання бюджетних видатків на всіх стадіях бюджетного процесу.

Міцна у фінансовому плані регіональна влада, яка обстоює інтереси територіальної громади у вирішенні низки гострих проблем, при здійсненні загальнодержавних та регіональних програм та заходів вирішує, як мінімум три проблеми:

- забезпечує добробут населення;
- підвищує рівень довіри не тільки до місцевої, а до влади загалом;
- поживляє інвестиційний клімат.

Одним із вагомих факторів зміни такого стану має стати подальша модернізація бюджетної політики завдяки підтримці стійкого економічного розвитку територій з урахуванням збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів.

Ефективна бюджетна політика створює фундамент для економічного піднесення, сприяє розбудові соціальної інфраструктури, зростання благополуччя громадян, інвестиційно-інноваційній привабливості територій.

Негативним фактором існуючих проблем у бюджетній політиці є недосконале бюджетне законодавство та відсутність науково обґрунтованих рекомендацій, методик розрахунків потреб в бюджетних коштах.

Законодавчими актами України, значна частина яких є популістськими та економічно не прорахованими, передбачено надання соціальних гарантій окремим категоріям населення та пільг зі сплати обов'язкових платежів окремим суб'єктам господарювання. Виплати передбачених законодавством соціальних гарантій, обов'язкових платежів і пільг щорічно призупинялися у зв'язку з відсутністю у держави коштів, а прийняття рішень судами України не на користь позивачів зумовило подання ними до міжнародних судових інстанцій позовних заяв, кількість яких щороку збільшується. Внаслідок зазначеного, а також слабого правового захисту вітчизняних суб'єктів господарювання, які підписали інвестиційні угоди, обсяги позовних вимог до України в міжна-

родних арбітражах у 2010 році майже дорівнювали доходам загального фонду державного бюджету і становили 213 млрд грн. Натомість держава замість урегулювання вказаної проблеми на законодавчому рівні щорічно передбачає видатки на виплату позовних вимог та представлення інтересів України у міжнародних судових інстанціях [67].

Проведене дослідження дало можливість встановити негативні чинники бюджетної політики України, що послаблюють економіку держави та знижують як економічні, так і соціальні показники. Це зокрема:

- відсутність затвердженої законом стратегії розвитку економіки і її складової – бюджетної політики;
- непослідовність дій, в тому числі в реалізації бюджетної політики кожної нової урядової команди;
- низький рівень виконавської дисципліни розпорядників коштів при використанні бюджетних коштів;
- розпорядники та одержувачі бюджетних коштів не зосереджені на досягненні високих результатів при використанні видатків та їх економії;
- недостатній рівень професійної кваліфікації посадовців для прийняття обґрунтованих рішень.

Ці чинники негативно впливають на ефективність та результативність бюджетної політики, рівень життя населення, економічне зростання, стійкість до зовнішніх факторів впливу, розширення інвестиційного та внутрішнього споживчого попиту, зміцнення конкурентоспроможності національної економіки, підвищення ефективності використання наявних не тільки фінансових, а й виробничих, людських, природних ресурсів та науково-технологічного потенціалу.

Бюджетна політика у сфері видатків все ще недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення [12].

Зміна ідеології, світова глобалізація та нові виклики, що постають перед Україною, вимагають подальшого удосконалення стратегії розвитку, в тому числі модернізації бюджетної політики та видатків бюджету. Варто критично осмислити здобутки і визначити ті цілі, які необхідно досягти як на сьогодні, так і в перспективі. Потрібно усвідомити нову роль сучасної бюджетної політики як необхідну умову здійснення макроекономічного регулювання процесів стабілізації економіки. Лише науково обґрунтована, послідовна бюджетна політика зумовлює стале економічне зростання.

Аналізуючи стан бюджетної політики та її вплив на проблеми бідності, приходимо до висновку, що в Україні нерівномірність доходів громадян у різних регіонах пов'язана з розподілом бюджетних видатків. Ефективність розподілу ресурсів, в тому числі фінансових, є одним із факторів підвищення продуктивності праці, забезпечення максимальних можливостей випуску продукції. Збільшення продукції на душу населення означає підвищення рівня життя. Зростання реального продукту сприяє підвищенню матеріальних благ і відповідає принципам мінімізації витрат. Продуктивність праці є одним з важливих факторів, що сприяє зростанню реального продукту і доходів населення.

Таким чином, розподіл в ефективній бюджетній політиці впливає на купівельну спроможність громадян, стабілізацію фінансової системи та зростання економіки. А економіка, що зростає, дає можливість задовольняти потреби людей й вирішувати соціально-економічні проблеми не тільки в країні, а й на міжнародному рівні. Зростання економіки сприяє вирішенню проблем бідності, створенню нових робочих місць, збільшенню доходів громадян, прожиткового мінімуму, середньої заробітної плати у реальному секторі економіки, розширення переліку доступних, якісних суспільних послуг. Ефективне використання бюджетних видатків є дієвим чинником підвищення запасу стійкості соціально-економічного стану як у коротко-, так і в середньостроковій перспективі.

Зміни у бюджеті, навіть якщо вони є незначними, можуть мати глибокий вплив на економіку, оскільки навіть незначне явище має силу змінити світ [399].

Бюджет у всіх формах свого прояву і використання є інструментом економічного зростання та чинить інтегрований вплив на суспільне виробництво і як фінансовий документ, і як економічний важіль, і як стимул [210].

Факторами, які негативно впливають на економічне зростання, є бюджетні правопорушення. Зростання продуктивності праці прямо пропорційно залежить від трансформації принципів організації роботи державного сектору, що, на нашу думку, позитивно позначиться на всій системі державного управління і ефективності бюджетної політики.

Пріоритетним завданням бюджетної політики України в найближчі роки має стати переорієнтація державних видатків на модернізацію бюджетного сектору економіки, підвищення його ефективності, зниження енергоємності [163].

Дослідження доводять актуальність процесів енерго-ефективності, ощадливості, а також важливості децентралізації влади та бюджетної політики. Держава має провести децентралізацію і чітко розподілити функції, наділити місцеве самоврядування економічними та фінансовими важелями. Вважаємо, що повноваження мають розширюватися не одночасно, а залежно від економічного розвитку конкретного регіону, території, зростання його податкового, бюджетного та фінансового потенціалу. До того ж, цей процес має супроводжуватися посиленням контрольних функцій з боку громадськості за раціональним та ефективним використанням бюджетних видатків.

Варто удосконалити механізм визначення і розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів шляхом встановлення чітких критеріїв їх розподілу на конкурсній основі, розробити та затвердити державні соціальні стандарти, які при обчисленні Мінфіном обсягів міжбюджетних трансфертів

з державного бюджету місцевим бюджетам гарантували б мінімальні соціальні потреби.

Відомий економіст Дж. Стігліц зазначає, що однією з основних функцій держави є забезпечення справедливого розподілу багатства як між поколіннями, так і всередині покоління (або мінімум, нижче якого бідні не можуть опускатися [343]).

Тому місцеві органи влади мають нарощувати обсяги доходів до місцевих бюджетів за рахунок власних потенційних можливостей, покращувати економічні та соціальні показники. Бюджетні видатки повинні спрямовуватися не на утримання, а на реалізацію конкретних соціально-економічних реформ, у тому числі: подолання бідності, зниження рівня безробіття, зростання інвестиційного потенціалу, розвиток освіти, науки, охорони здоров'я, окремих сфер економіки, впровадження інноваційних проектів.

В умовах викликів глобалізованого світу альтернативи створенню системи ефективного та раціонального використання бюджетних видатків немає. Необхідно модернізувати бюджетну політику України, аби вона була готова стримувати натиск можливої кризи, мати достатній ресурс потужності протистояння можливому погіршенню платіжного балансу, коливанню валютних курсів, нестійкості банківської системи, скороченню золотовалютних резервів, скороченню темпів ВВП, обсягів кредитування.

Необхідно удосконалити механізм впливу бюджетної політики на соціально-економічні процеси. Важливим кроком в цьому напрямку є підвищення ефективності використання бюджетних видатків у чітко визначених, обґрунтованих та затверджених законом державних пріоритетах. Тільки за таких умов можливе вирішення поточних проблем, забезпечення економічного зростання і досягнення стратегічної мети – підвищення добробуту народу.

Основним критерієм функціонування ефективної бюджетної політики є позитивний вплив бюджетних видатків на економіку і отримання громадянами достатнього рівня сус-

пільних благ відповідно до затверджених законами соціальних стандартів.

Від дієвості та ефективності економічної політики, а у її складі – бюджетної, залежить здійснення основних пріоритетів стратегії постсоціалістичної модернізації країни [194].

Бюджетна політика не може функціонувати сама по собі, вона повинна мати чітку стратегію розвитку, бачити ті цілі, які має досягти і чого прагнути. Її функціональна та інструментальна різноманітність залежить від сфери прикладання зусиль, ресурсів, праці, витрат, стабільності та обґрунтованості управлінських рішень і має зосереджуватися на перспективних економічних очікуваннях.

Соціально-економічний розвиток країни великою мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо на перехідному етапі економічних реформ, коли фінансові ресурси обмежені. Видатки, що беруть участь у формуванні фондів споживання та нагромадження, є важливим інструментом впливу бюджету на економічні й соціальні процеси в державі [353].

Бюджетна політика не буде результативною без усвідомлення того, що основою функціонування бюджетної системи є ефективно та результативно використання бюджетних видатків. Без цього не буде підвищуватися якість освіти, медицини, рівень соціального обслуговування населення, зростання пенсій, забезпечення економічної стабільності. Тому ефективність бюджетних видатків, на нашу думку, має бути ключовим завданням бюджетної політики.

Політика у сфері видатків бюджету потребує вдосконалення з огляду на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання у частині структури видатків та механізмів державної підтримки певних видів діяльності та/або певних територій [120].

При використанні бюджетних коштів необхідно оптимізувати видатки. Не варто створювати ситуацію надмірного споживання, тобто використання коштів не на вироблення

додаткового продукту, нових цінностей та вартості, оскільки такий підхід є непродуктивним та марнотратним для економіки. Слід підвищувати рівень економічного розвитку країни за рахунок ключового показника економічної діяльності – валового внутрішнього продукту (ВВП) на душу населення.

Розподіляючи та перерозподіляючи новостворену вартість, держава використовує бюджет як один з основних інструментів регулювання соціально-економічних процесів у ринкових умовах [379].

Модернізація бюджетної політики має на меті зміну бюджетних відносин у напрямі адаптації до розвитку суспільних відносин, що стрімко змінюються. Орієнтація на поступовий, динамічний розвиток, приріст ВВП вимагає функціонування ефективної моделі бюджетної політики для забезпечення стабільності фінансової системи та удосконалення соціально-економічних відносин.

На нашу думку, необхідно затвердити стратегію розвитку держави. Стратегічні загальнодержавні цілі мають бути напрямом подальшої модернізації бюджетної політики та її складової – видатків бюджету. До того ж, слід пам'ятати, що бюджетна політика має складну динамічну систему, яка весь час перебуває в русі. Тому модернізація бюджетної політики за функціональною ознакою має передбачати удосконалення політики доходів, видатків бюджету, боргу та міжбюджетних відносин.

Модернізація бюджетної політики має сформувати гнучку систему протидії та реагування на різного роду сучасні виклики, забезпечити зростання доходів бюджетів усіх рівнів та ефективне використання бюджетних видатків з метою стимулювання економіки та соціального розвитку.

Будь-яка модернізація не матиме успіху, а буде лише відбуватися в односторонньому напрямі, за умови, якщо громадяни не відчуватимуть якісного впливу бюджетної політики, наприклад, у питаннях пенсійного, медичного забезпечення, соціального захисту, і стануть активними учасниками

її подальшої модернізації з метою досягнення кількісних і якісних змін. Тільки за таких обставин можна сподіватися на беззаперечний позитивний результат та ефективність самої бюджетної політики.

Успіх від модернізації бюджетної політики можна буде відчутти лише тоді, коли комплексно підходити до вирішення цієї проблеми. Однобокість, розрізненість та неузгодженість можуть лише зашкодити модернізації. Тому системний підхід з урахуванням проблем податкової системи, державного боргу, інвестиційної стратегії тощо слід розглядати в єдиній концепції перспективного розвитку економіки країни та ролі бюджетних видатків у цьому процесі.

Тільки при комплексному, системному та злагодженому механізмі всіх складових цієї системи можливе ефективне її функціонування, в іншому разі – в системі виникатимуть збої, диспропорції, що потребуватимуть відповідного втручання та корегування. До того ж, за таких обставин бюджетна політика не відповідатиме очікуванням суспільства і не буде рушієм позитивних змін у соціально-економічних відносинах.

Механізм бюджетної політики має бути чітко врегульований, це значить, що законодавча та нормативно-правова база, що стосується планування, фінансування, міжбюджетних відносин, звітності, контролю, стимулювання економіки має відповідати завданням бюджетної політики. Це дасть змогу бюджетному механізму реально впливати на приріст ВВП, зростання продуктивності праці, динаміки макроекономічних показників.

Шляхи модернізації бюджетної політики вимагають удосконалення форм та методів бюджетного прогнозування та планування, організаційного підсилення методів регулювання та контролю на всіх стадіях бюджетного процесу. Адже на сьогодні механізм планування, затвердження у державному бюджеті та розподілу бюджетних видатків, в тому числі міжбюджетних трансфертів, досить часто здійснюється за відсутності чітко встановленого законодавчого порядку фор-

мування обсягів, обґрунтування критеріїв та напрямів використання, що не сприяє ефективному управлінню бюджетними видатками та отриманню якісного та кількісного кінцевого результату.

Необхідно забезпечити ефективність управління коштами та обґрунтованість прийняття рішень у сфері доходів та видатків бюджету. Щоб досягти цього, необхідно посилити антикорупційні заходи з метою недопущення бюджетних порушень. На наш погляд, запровадження аудиту ефективності та аудиту відповідності діяльності розпорядників коштів дасть можливість об'єктивно оцінити ступінь впливу кожного з УБП на ефективність та результативність бюджетної політики, в тому числі щодо раціонального використання бюджетних видатків, у кожному конкретному випадку і дасть можливість відкоригувати дієвий механізм недопущення нецільового та неефективного використання бюджетних видатків.

Держава, що володіє значними фінансовими ресурсами, перерозподіляючи їх, відіграє ключову роль у становленні та розвитку окремих галузей економіки, науки, інших сфер та видів діяльності. Завдяки структурі бюджетних видатків змінюється народонаселення, удосконалюється структура розміщення продуктивних сил, відбувається суспільний поділ праці, з'являються нові міста, школи, дитсадки, мости, автомагістралі тощо.

Підвищення конкурентоспроможності економіки країни, якості державних послуг, рівня життя населення вимагає реалізації стратегії оптимізації обсягу видатків бюджету одночасно із посиленням їх результативності. Можна припустити, що не всі види видатків чинять рівноцінний позитивний вплив на зростання економіки. Низка видатків, які мають найбільший позитивний вплив на економічне зростання й безпосередньо на виробничу функцію, це так звані продуктивні видатки – видатки інвестиційного характеру, при цьому інвестиції розуміють в широкому сенсі: до них належать інвестиції в основний капітал, людський

капітал: такі, як освітня галузь, охорона здоров'я. Видатки споживчого та соціального характеру є видатками, що чинять менший вплив на зростання економіки. [174] .

Як зазначають П. Самуельсон та В. Нордхаус, видатки уряду відіграють основну роль при визначенні структури споживання, інвестицій і прибутку в економіці як значущої економічної реальності, що охоплює всі сфери життя [337].

Відомий економіст П. Кругман у книзі «Вихід із кризи є!» теж підтримує ідею збільшення видатків. На його думку, видатки створюють попит, не важливо на що. Основна думка автора – світ потребує збільшення бюджетних видатків, щоб подолати депресію [181].

В умовах низької інвестиційної привабливості, обмеженості фінансових ресурсів саме від бюджетної політики залежить ступінь соціально-економічного розвитку країни, її динаміка та передбачуваність. Бюджетні видатки в цих умовах визначають потенційні можливості держави, виконання покладених на неї функцій.

У видатках бюджету відображено бюджетну політику у сфері державного регулювання та стимулювання виробництва, забезпечення розвитку науково-технічного прогресу, зовнішньоекономічної діяльності. Вплив видатків бюджету на соціально-економічне зростання посилюється завдяки запровадженню науково обґрунтованих методів визначення пріоритетних напрямів, структури та обсягів бюджетних ресурсів, запровадження механізму упорядкування бюджетних програм, вчасного перегляду відповідно до потреб сьогодення вже існуючих, затвердження порядків використання коштів бюджету з метою окреслення напрямів їх використання в межах бюджетної програми та недопущення нецільового спрямування [219].

Враховуючи важливість бюджетної політики як фактору реального впливу на всі сфери суспільного життя, ця стратегія має бути побудована на засадах ефективного управління фінансовими ресурсами з чіткою системою вжиття заходів

для запобігання непрозорим процедурам використання бюджетних видатків.

Економне, ефективне та результативне використання бюджетних коштів є запорукою поступового, динамічного соціально-економічного розвитку країни. Модернізація бюджетної політики має здійснюватися в руслі суспільних потреб, структурної перебудови, посилення інвестиційної привабливості бізнес-клімату, активізації темпів економічного розвитку, пожвавлення процесів нарощування національного багатства, сприяння кредитуванню банківською системою реального сектору економіки, реалізації виваженої, далекоглядної соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня та якості життя населення, узгодженого з реальними можливостями української економіки.

Завдяки бюджету та бюджетним видаткам держава регулює рівень інфляції і зайнятості населення, стабільність платіжного балансу, економічне зростання. Наприклад, якщо рівень безробіття високий, то необхідно скоротити податкову базу або знизити рівень оподаткування для стимулювання сукупного попиту. Деякі вчені вважають, що коригування бюджетних видатків необхідно здійснювати у випадку, коли виникає зміщення попиту на суспільні блага. Виходячи із структури бюджету, формується і характер бюджетної політики.

Неправильно обрані пріоритетні орієнтири бюджетної політики, наприклад, у сфері видатків бюджету, є причиною розпорошення обмежених фінансових ресурсів, низького рівня ефективності бюджетної та загальнодержавної економічної політики. Тому ефективність бюджетної політики у сфері видатків є запорукою вдалої модернізації країни, досягнення кращих результатів, конкретної мети стратегічного, економічного та соціального розвитку.

Для кожної із складових визначається ціль з урахуванням стратегічної мети бюджетної політики на відповідний бюджетний період. Ціль бюджетної політики досягається

передусім за рахунок вибору оптимального переліку інструментів бюджетного механізму.

Для того, щоб забезпечити реальний та збалансований бюджет, вносяться відповідні зміни в бюджетне законодавство, це дозволяє позбутися, наприклад, деяких неефективних соціальних пілг та інших преференцій, удосконалити чи, навпаки, спростити систему оподаткування, обліку, звітності для малого чи середнього бізнесу тощо.

Бюджетна політика має швидкими темпами реагувати на потреби суспільства та гармонійно вписуватися в динаміку розвитку суспільних відносин, відповідати прагненням суспільства та відповідним чином реагувати на сучасні виклики як зовнішні, так і внутрішні. Очікування від реалізації бюджетної політики слід розглядати як необхідну умову розв'язання протиріч у бюджетній сфері, розуміння живучості бюджетної політики, її розвитку як динамічної моделі, а не якогось аморфного об'єднання в суспільних відносинах.

Перспектива подальшого розвитку і удосконалення бюджетної політики вимагає від науковців та управлінців розробки ефективного механізму її реалізації як важливої передумови фінансової стабільності, зростання та примноження економічного потенціалу, вирішення нагальних соціальних проблем країни, забезпечення економічного зростання.

Основою для удосконалення бюджетної політики в сфері видатків бюджету має стати теоретична база, передовий, практичний, зарубіжний досвід та методологія впливу видатків державного та місцевих бюджетів на економіку країни, стабілізацію фінансів, аби бюджетна політика стала надійним чинником соціального та економічного розвитку країни.

Необхідно створити за допомогою інструментів бюджетного регулювання такі стимули для надходження коштів до бюджетів усіх рівнів, щоб це дало змогу сформувати бюджетні видатки – для виконання функцій держави на належному, якісному професійному рівні і досягати кращих

показників у соціальній сфері та забезпеченні економічного зростання.

Забезпечити впевнений рух в напрямі подальшого удосконалення бюджетної політики можливо за рахунок чітко визначених пріоритетів, практичних кроків для здійснення подальшого реформування та модернізації бюджетної системи.

Сучасні проблеми розвитку бюджетної політики і її невідповідність суспільним потребам лише засвідчує необхідність подальшого її реформування для забезпечення життєдіяльності відповідно до нагальних потреб розвитку суспільства.

Грунтуючись на зарубіжному досвіді проведення бюджетних реформ та практичних реалій, основні зусилля у бюджетній політиці України повинні спрямовуватися на удосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, зокрема їх перерозподіл через бюджет, досягнення реальної збалансованості бюджетної системи [194].

Неможливо досягти збалансованості бюджетної системи, якщо не забезпечити ефективне та результативне використання бюджетних видатків на стратегічні, економічні напрями, без сприяння нарощуванню бюджетного потенціалу.

Більшість вчених вважають, що ефективність бюджетних видатків має підвищуватися на основі активного застосування програмно-цільового методу та досягнення дієвості середньострокового бюджетного планування [119].

Необхідно переосмислити роль прогнозування та планування у бюджетному процесі і впливу цього інструментарію на прозорість та передбачуваність управлінських рішень у бюджетному процесі з метою забезпечення ефективності бюджетних видатків як інструменту економічного зростання, не допускаючи неефективного управління та використання бюджетних коштів.

Слід зазначити, що без забезпечення ефективності управління і використання бюджетних видатків неможливо споді-

**Розділ V. Напрями підвищення результативності
використання видатків бюджету**

ватися на ефективність та результативність усієї бюджетної політики та забезпечення економічного зростання.

На нашу думку, серед пріоритетних цілей бюджетної політики у сфері видатків мають бути (рис. 5.9):

– зосередження обмежених фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках економічного та соціального розвитку країни (державні, галузеві, регіональні програми);

– посилення відповідальності розпорядників та одержувачів коштів за взяті ними бюджетні зобов'язання та проведення вчасних платежів;

– раціональне та ефективне використання бюджетних коштів;

– зосередження зусиль розпорядників та одержувачів коштів на кінцевому результаті і досягненні максимально високих соціально-економічних показників.

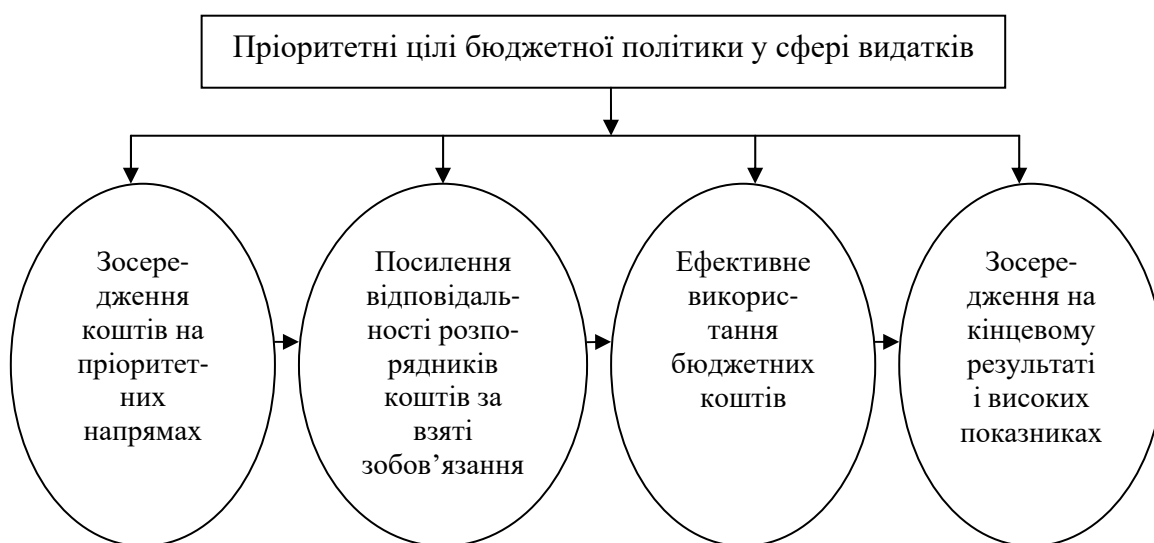


Рис. 5.9. Пріоритетні цілі бюджетної політики в сфері видатків

Джерело: розроблено автором.

На сьогодні соціально-економічне становище країни вимагає від уряду кардинальних структурних змін в економіці та бюджетній політиці, вихід на нові рейки господарювання, управління бюджетними видатками та соціально-економічного розвитку. З огляду на ці завдання, удосконалення управлінських рішень щодо ефективного управління та використання бюджетних коштів є ключовим напрямом подальшої модернізації бюджетної політики, поглиблення її реформаторських дій, зміни бюджетної системи та бюджетних відносин.

Лише за умови, що кожен громадянин України незалежно від соціального статусу довірятиме ключовим принципам бюджетної політики, можна буде сподіватися, що бюджетна політика відповідатиме суспільним настроям і вважатиметься ефективною. Тобто шлях до модернізації бюджетної політики у сфері видатків бюджету – це дорога з двостороннім рухом і взаємозв'язок із суспільством тут відіграє ключову роль в її успішності та ефективності. Без взаємозв'язку та нормальної, здорової комунікації забезпечити ефективність бюджетної політики та бюджетних видатків складно.

Реформування бюджетної політики означає її осучаснення, застосування якісних змін та інноваційних підходів. Орієнтиром для подальшого реформування бюджетної політики є асоційоване членство України у Європейському Союзі, яке набула Україна у 2014 році. Прагнення поділяти європейські цінності і досягти європейських стандартів життя є фундаментальною основою для подальшого реформування бюджетної політики України, стимулом для розгортання повномасштабного реформування усієї бюджетної сфери: грошово-кредитної, митної, податкової політики, державного боргу, міжбюджетних відносин, а також забезпечення ефективності використання бюджетних видатків. Збої хоч в одному з інструментів створюють дискомфорт для усієї бюджетної системи в умовах повноцінної реалізації бюджетної політики.

Бюджетна політика у сфері бюджетних видатків має відповідати тим стратегічним завданням і цілям, які стоять перед країною у певному проміжку часу, з огляду на її соціально-економічне становище.

На нашу думку, серед сучасних пріоритетів розвитку української держави і, відповідно, основним завданням бюджетної політики є проблема залучення інвестицій, без яких неможливо забезпечити сталий економічний та соціальний розвиток будь-якої країни.

Іншим не менш важливим компонентом реалізації бюджетної політики у сфері видатків бюджету є неухильне дотримання усіма УБП бюджетних процедур, правил та принципів. Це дасть можливість підвищити довіру суспільства до заходів бюджетної політики, позитивно впливати на соціально-економічні процеси, що відбуваються у суспільстві, та досягти кращих результативних показників і, відповідно, рухатися в напрямі економічного зростання, підвищення рівня та якості життя населення, соціальних стандартів.

Від держави залежить запровадження ефективного інструментарію бюджетної політики для стимулювання одних економічних процесів та призупинення інших. Щоб досягти певного успіху, необхідно, щоб держава при реалізації бюджетної політики мала відповідний арсенал інструментарію та довгостроковий план розвитку.

Механізм реалізації бюджетної політики – це передусім фінансовий механізм, який функціонує у сфері бюджету та бюджетних відносин і різнобічно взаємодіє з іншими компонентами економічної системи.

Враховуючи той факт, що механізм реалізації бюджетної політики підпадає під вплив економічної системи, запровадження моніторингу фактичного стану справ дає можливість відстежувати інституційні чинники цього впливу, вчасно реагувати на проблеми та запровадити сталу динаміку розвитку, що є більш передбачуваним, прогнозованим та безболісним процесом для суспільства.

Потреба в ефективній бюджетній політиці у сфері видатків виникла через те, що роками не вирішувалися нагальні проблеми соціально-економічного розвитку країни як на державному, так і на регіональному рівнях. У такій ситуації країна не може розвиватись, тим паче забезпечувати економічне відтворення та зростання. Потрібно вирішувати складні соціально-економічні проблеми, інакше негаразди лише зростатимуть, а благополуччя населення так і ніколи не настане.

Бюджетні видатки є важливим інструментом бюджетної політики, за допомогою якого здійснюється вплив на соціально-економічний розвиток країни, забезпечується підвищення соціальних стандартів життя.

Бюджетні видатки, їх оптимізація, раціональне та ефективне використання є інструментом, за допомогою якого можна кардинально змінити соціально-економічне становище країни як на сьогодні, так і в подальшій перспективі. Головне, щоб бюджетні видатки були результативними і приносили суспільству економічну, соціальну, екологічну вигоду.

Від ступеня оптимізації обсягів і структури дохідної та видаткової частин бюджету залежить рівень економічного зростання держави [365].

Необхідно, задекларувавши пріоритети в економічній, соціальній, екологічній політиці, уникати необґрунтованих управлінських рішень у сфері видатків бюджету. Бюджетна політика у видатковій сфері має здійснюватися в єдиній системі фінансових відносин країни та відповідати загальнодержавній економічній моделі розвитку економіки.

Основою відбору пріоритетів повинно бути науково обґрунтоване визначення напрямів і оцінка реальних можливостей виконання пріоритетних державних програм з використанням державних коштів [1].

Законодавчо визначена стратегія бюджетної політики спільно з дієвими формами та методами управління державними фінансами впливає на формування структури

видатків бюджету та забезпечення економічного зростання. Важливо, щоб видатки бюджету не підтримували окремі сфери економіки, а формували сприятливі умови для кожної галузі, суб'єкта господарювання, забезпечували нарощування виробництва, впровадження інновацій, тим самим спонукали до економічного зростання та надходжень до бюджету. Такий підхід дасть можливість державі на належному рівні виконувати функції щодо соціального захисту населення, забезпечуючи соціальну справедливість, підвищуючи ефективність самої бюджетної політики.

Одним із напрямів раціонального використання бюджетних коштів має бути зменшення видатків на утримання державного апарату. Для цього необхідно структурувати систему державного управління, систематизувати її, зробити більш гнучкою та ефективною, а зекономлені кошти перенаправити на інноваційні проекти або удосконалення структури соціальних потреб високої якості.

Слід зазначити, що питання оптимізації видатків бюджету по своїй суті досить складне не лише для практиків, а й для науковців. Адже визначити лише бюджетні параметри, не врахувавши ряд факторів, таких як, наприклад, наявність кваліфікованої робочої сили, темпів залучення інвестицій, кон'юнктури ринку тощо, досить проблематично досягнути бажаного ефекту та результату. Наприклад, значна фінансова підтримка окремих установ, організацій, проектів, програм може дати лише тимчасовий ефект і не принесе вигоди в майбутньому. Тому необхідний комплексний підхід із врахуванням усіх складових елементів загальної економічної політики з метою одержання кращого результату. На нашу думку, потрібно шукати оптимальне поєднання комбінацій та інструментів взаємозв'язку, негативного впливу з урахуванням економічної специфіки сфери економіки, тільки тоді можна очікувати позитивний результат та забезпечення економічного зростання.

Бюджетні видатки покликані вирішувати ключові завдання для країни: розвиток економіки, удосконалення та нарощування виробничих потужностей, фінансування науки, освіти, охорони здоров'я, пріоритетних цільових комплексних програм, розбудовувати соціально-побутову інфраструктуру, реалізацію прав громадян тощо.

Бюджетна політика повинна базуватися на реальності цифр та фактичного стану, а також поєднанні оптимальності з ефективністю здійснення бюджетних видатків. Соціальні гарантії та економічні проблеми мають фінансуватися в однакових пропорціях і не протиставлятися один одному, адже від комфортних умов життя зростає продуктивність праці працівника, що, в свою чергу, впливає на зростання ВВП. Побудова нової, сучасної інфраструктури є лакмусовим папірцем для притоку інвестицій, а інвестиції, як відомо, – основа науково-технічного прогресу та стимул для економічного зростання.

Необхідно скеровувати бюджетні видатки на фундаментальні дослідження та пріоритетні прикладні, дослідно-конструкторські розробки, передусім в ті галузі і технології, де Україна має значний науково-виробничий потенціал і певні переваги в порівнянні із зарубіжними науковими школами. В разі наукового прориву, наприклад, створення дослідного зразка унікального товару чи послуги, це дасть можливість виходити з ним на світові ринки і успішно їх освоювати.

Бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин має забезпечувати рівні умови розвитку територій, згладжувати регіональні диспропорції та стимулювати регіони до нарощування фінансово-економічного потенціалу.

Основною метою бюджетної децентралізації є покращання якості суспільних послуг, які надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Причому відповідальність за надання таких послуг несуть загальнодержавні або місцеві органи влади [342].

Бюджетна децентралізація буде успішною тільки тоді, коли вона сприятиме фінансовій та макроекономічній стабілізації, а бюджетні послуги будуть мати високий ступінь ефективності та результативності, що забезпечить високий рівень соціально-економічного розвитку країни та зростання добробуту населення. Це свідчатиме про ефективність бюджетної політики, її відповідність суспільним потребам.

Досвід розвинених країн щодо напрямів бюджетної політики демонструє, що реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися з урахуванням особливостей як країни і регіону, так і конкретних галузей діяльності [236].

Для підвищення ефективності використання бюджетних видатків важливим є формування в межах усієї бюджетної системи прозорого середовища, де чітко видно рух коштів, де діють чіткі і прозорі механізми розподілу коштів, а також дотримуються принципів ефективного та результативного їх використання. Побудова прозорої, ефективної бюджетної системи для будь-якої країни є важливим чинником зростання добробуту громадян, забезпечення сталого, динамічного соціально-економічного розвитку, важливим інструментом регулювання складних соціально-економічних відносин.

У нових економічних умовах бюджетні видатки і, зокрема, фінансова складова як важливий елемент управління економічними процесами має набути нового значення в парадигмі функціонування економічного устрою держави. Фінансова система формує підґрунття розвитку економіки, зміцнення держави, забезпечує нарощування фінансової могутності та незалежності, сприяє входженню української економіки до загального світового фінансово-економічного простору, тому перед нею постають завдання:

– розвиток та удосконалення фінансової інфраструктури, яка б за допомогою нових фінансових інструментів і послуг сприяла активному перерозподілу фінансових ресурсів на нові інвестиційні напрями розвитку економіки;

– активного пошуку внутрішніх ресурсів, які б забезпечували зростання національного багатства країни, утвердження її фінансової незалежності, зростання добробуту її громадян;

– подальше зміцнення фінансової системи країни, прискорення економічного відтворення та вихід на новий рівень взаємодії з міжнародними фінансовими системами інших країн;

– формування привабливого інвестиційного клімату, що позитивно вплине не лише на притік інвестицій, а й на стійкість економічної системи;

– забезпечити ефективне управління фінансами, передусім у державному секторі, зокрема посилити бюджетну дисципліну щодо раціонального та ефективного використання бюджетних видатків державного та місцевих бюджетів.

Сучасні глобальні та національні виклики України свідчать, що наявних фінансових, в тому числі бюджетних, ресурсів недостатньо аби забезпечити економічне відтворення та зростання.

Хоча в Україні бюджетні кошти є невід'ємною частиною загальних інвестиційних ресурсів системи суспільного відтворення, їх обсяги вкрай мізерні. Спостерігається стійка тенденція до зниження частки капітальних інвестицій із місцевих бюджетів у загальному обсязі капіталовкладень: якщо у 2008 р. вона становила 4,6%, то у 2015 р. – 3,4% [345].

Розраховувати на кошти державного бюджету недостатньо, оскільки доходи бюджету в порівнянні з існуючими потребами не дадуть можливості реалізувати пріоритетні національні проекти та програми, стабілізувати динаміку соціально-економічного розвитку. Таким чином, крім бюджетних ресурсів, необхідно вести пошук альтернативних джерел фінансування, зокрема трудових, природних, матеріальних, рекреаційних та інших шляхом надання їм фінансової форми і проходження через фінансову інфраструктуру, яка і має їх оцінити.

Міцність фінансової системи проявляється в її гнучкості, спроможності знаходити нові потоки до активів, які в подальшому слугуватимуть новим джерелом прибутків. Звісно, старе інституційне середовище не сприятиме використанню нових активів, тому необхідно реформувати фінансову систему і змінювати економічні інститути на нові, що дасть можливість включити ці активи у фінансовий оборот та використовувати у фінансовій системі.

Розглядаючи становлення «нової» якості бюджетних інститутів, слід виходити з положення про те, що інституційне середовище перебуває у стані перманентної трансформації, тобто постійно еволюціонує. Створення стабільного підґрунтя для ефективного функціонування бюджетних інститутів потребує напрацювання не лише численних інституційних норм, а й механізмів їх реалізації [220].

Необхідно ефективно і раціонально використовувати власні наявні джерела ресурсів і активів, забезпечуючи економічне відтворення та стабільний економічний розвиток.

На бюджетну політику в умовах фінансіалізації, на нашу думку, покладається ключова роль, особливо в стимулюванні внутрішнього попиту. Бюджетні стимули при фінансуванні пріоритетних інвестиційних програм (проектів), зменшення податкового тиску на ведення бізнесу, підвищення соціальних стандартів і обсягів міжбюджетних трансфертів малозабезпеченим може викликати ефект попиту, що позитивно відобразиться на динаміці соціально-економічного розвитку країни. Проте бюджетна політика має бути науково обґрунтованою, відповідати цілям загальнодержавної економічної політики. Бюджет повинен бути збалансованим, а структура бюджетних видатків оптимізована.

Бюджетні видатки позитивно впливають на темпи зростання економіки, при цьому має значення не тільки їх обсяг, але і оптимальна структура, яка визначає їх напрями використання. Обсяг та структура видатків бюджету держави

визначається особливостями соціально-економічної моделі, що реалізується [367].

Всі бюджетні програми повинні формуватися і виконуватися за програмно-цільовим методом. Тобто ефективність бюджетних видатків має бути першочерговим завданням у реалізації бюджетної політики.

Бюджетні видатки здатні активно впливати на економічне зростання, передусім завдяки пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку найважливіших галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій [219].

Бюджетна система за допомогою бюджетного механізму впорядковує бюджетні потоки, перерозподіляє ресурси між економічними суб'єктами, населенням відповідно до пріоритетів розвитку держави. Бюджетний механізм є складовою фінансового механізму і загальної системи управління економікою країни. Він характеризується комплексом спеціально розроблених законодавчих норм і методів формування та використання фінансових ресурсів. За його допомогою держава регулює соціально-економічні процеси, впливає на структуру економіки, стимулює або локалізує певні явища і процеси, впливає на рівень нагромадження та споживання матеріальних та духовних благ.

Економічна сутність бюджетного механізму визначається переважно двома способами: наявністю функціонування бюджетних коштів та їх впливу на економічний розвиток. Саме конкретні, практичні досягнення в економіці та соціальній сфері і є основним критерієм оцінки якості функціонування бюджетного механізму.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різні механізми забезпечення ефективності функціонування бюджетного механізму в бюджетній системі. Найбільш вдалим із них є застосування принципу прозорості як важливого елементу системи якості управління бюджетними видатками.

Цей механізм функціонує на таких засадах:

– чіткість функцій та обов'язків – цим визначається структура та функції органів державної влади, а також взаємовідносини між економікою та органами державного управління;

– доступність інформації для суспільства – засвідчує важливість оприлюднення даних в чітко визначений час і терміни;

– відкритість процесу підготовки проекту бюджету, його виконання та звітність – визначається тип відкритої інформації про бюджетний процес;

– гарантія об'єктивності та прозорості – пов'язано з якістю представлених фінансових та бюджетних даних. Крім того, цей механізм передбачає застосування впливових інструментів для незалежної перевірки отриманої тієї чи іншої інформації.

Таким чином, від прозорого, неупередженого функціонування всіх державних структур залежить і об'єктивність та якість представлених бюджетних чи фінансових даних. У цьому механізмі, принцип прозорості є основним фактором забезпечення ефективного управління бюджетними видатками та досягнення високих показників економічного розвитку.

Бюджетна прозорість дає громадянам змогу активно формувати пріоритети, бути рушійною силою соціально-економічних змін у суспільно-економічному житті і відповідним чином впливати на економічне зростання.

Завдяки прозорості бюджету держава формує чітку стратегію розвитку країни, мобілізує ресурси на першочергові статті витрат, оптимізує бюджетні видатки, посилює контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, підвищує соціальні стандарти та рівень і якість життя громадян.

Існує взаємовплив прозорості бюджетної системи на ефективність бюджетної політики, стійкість державних фінансів, забезпечення економічного зростання.

Стандартом прозорості у бюджетній системі є надання суспільству та фінансовим ринкам, передусім ринку капіталу, гарантій, що представлена бюджетна або фінансова інформація є достатньо повною та об'єктивною. Це дає можливість відповідно оцінити стійкість державних фінансів та їх структуру.

Якщо інформація надана невчасно, це спотворює об'єктивність, впливає на якість прийнятих рішень та ефективність використання бюджетних видатків у забезпеченні економічного зростання.

На нашу думку, бюджетна звітність є відображенням сутності бюджетної системи, її проблем та недоліків і саме звітність демонструє ступінь об'єктивності та прозорості усієї системи.

Результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у 2015–2016 роках засвідчили, що у Сумській області виявлено факти викривлення бюджетної звітності (не відображено суми наявної простроченої кредиторської заборгованості) на загальну суму 4 млн грн [141].

Як свідчать результати аудитів, принцип прозорості бюджетної системи як гаранта її ефективності не є ключовим фактором у діяльності державних органів та структур. Такий стан негативно впливає на якість управлінських рішень посадовців та, відповідно, результативність досягнутих бюджетних показників.

Випадки подання розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів недостовірної інформації, так само як відсутність обліку, розбіжність у звітності, містять значні ризики для держави та економічного зростання.

Недостовірною та необ'єктивною інформацією, разом з непрозорими схемами та механізмами руху коштів, взаємозаліків, сприяє лише тінізації економіки, не дає можливості забезпечити динамічний рух, визначити пріоритетні цілі, розробляти стратегію розвитку регіону, галузі, країни.

Відсутність прозорості у використанні бюджетних видатків не дає можливості досягти мети бюджетної програми, призводить до бюджетних втрат, гальмування процесів економічного розвитку.

У бюджетній системі, де застосовуються прозорі механізми, методи та інструменти усіх стадій бюджетного процесу, чітко видно, як плануються бюджетні видатки, куди виділяються і в яких обсягах фінансуються бюджетні програми, інвестиційні проекти, інфраструктурні об'єкти, інші напрями в різних економічних сферах: екологічній, соціальній, бюджетній політиці, гуманітарній сфері.

Прозорість є важливим критерієм і чинником ефективності усієї бюджетної системи, адже в умовах відкритості чітко відображено пріоритети країни, стає зрозумілою економічна, фінансова, регіональна політика. В прозорому середовищі проявляються досягнутий результат кожного державного органу, підприємства, установи. Суспільство і кожен його член долучаються до процесу управління коштами бюджету, разом напрацьовують методологію вирішення актуальних проблем, механізми прийняття обґрунтованих управлінських рішень, які в перспективі приносять значний соціальний, екологічний або економічний ефект.

У Лімській декларації, прийнятій у 1997 році на міжнародній конференції боротьби з корупцією, зазначається, що всі уряди мають діяти прозоро та бути підзвітними на всіх рівнях, причому громадськість повинна мати максимально широкий доступ до інформації [192]. Згідно зі встановленими міжнародними стандартами держава зобов'язана гарантувати транспарентність, формувати основу для прозорих відносин у бюджетній сфері. А це означає відкритість у формуванні

бюджету, визначення чітких пріоритетів бюджетних видатків, прозорий рух бюджетних коштів, державних рахунків, ліквідацію прихованих схем, надання вчасної і відкритої фінансової, бюджетної звітності.

Міжнародний досвід показує, що залучення широкої громадськості до управління бюджетом, формування та використання бюджетних видатків покращує і удосконалює бюджетний процес, допомагає оминати гострі кути, сприяє вирішенню складних соціально-економічних завдань, краще забезпечує використання видатків як інструменту економічного зростання.

Доцільно планувати найбільш ефективні, дієві бюджетні програми та суспільні послуги, що спроможні забезпечувати економічний розвиток у перспективі, використовувати системи відповідних показників оцінки бюджетної результативності, дотримуватися принципу прозорості та підзвітності органів державного управління громадськості [253].

Серед переваг міжнародного законодавства є те, що воно має правові норми, які не лише дають можливість громадськості долучатися до бюджетного процесу, а й впливати на його перебіг, змінювати пріоритети.

Викликає зацікавлення ст. 9 «Принципи публічності» Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси», в якій зазначено про обговорення серед населення проекту бюджету та річного звіту про виконання, їх публікації в Офіційному віснику Румунії, розповсюдження відповідної інформації через ЗМІ [235].

Однак, на наш погляд, різниця між Україною і Румунією полягає в тому, що в Україні йдеться про законодавство і його можливості як про перспективу, а не доконаний факт. В країнах Євросоюзу законодавчі норми діють, а не лише декларуються.

Як стверджує В.М. Геєць, Україна за особливостями суспільного і економічного життя істотно відрізняється від високорозвиненого світу, в якому креативність дій на принципах самовираження і самореалізації не тільки дозволила

досягти високого рівня задоволення потреб населення, а й сформувала можливості їх задоволення на засадах ринкового обміну і тим самим виокремила такий самостійний фактор, завдяки якому майбутнє залежить від ступеня і динаміки розвитку знань як ресурсу, як влади і як сили. У такий спосіб у розвинених країнах досягається баланс між державою, бізнесом і громадянським суспільством, на відміну від тенденцій в українському суспільстві та Українській державі, де одночасно існують політична, економічна та гуманітарна кризи [83].

Прозорість бюджетної системи підвищує довіру між усіма учасниками бюджетного процесу. Адже без цього не можливо підвищити результативність бюджетних програм, забезпечити ефективність управління бюджетними видатками, економічне зростання.

Відсутність прозорості або нехтування цим принципом не дає можливості суттєво боротися з корупцією, забезпечувати ефективне управління фінансовими ресурсами та досягати відчутних результатів у соціально-економічній сфері [285].

Прозорість у бюджетній системі сприяє підвищенню рівня відповідальності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, досягнення кращих показників в економічній, соціальній сферах, забезпечує ефективність функціонування бюджетного механізму [285].

Суспільство, особливо активну громадськість, необхідно інформувати та ознайомлювати не лише зі встановленими фактами недоліків і прорахунків, що мали місце при формуванні і виконанні ДБУ чи МБ. Досить важливим є інформування населення про ті бюджети, які за результатами виконання досягли значних здобутків і високих показників соціально-економічного розвитку на певній території. Таким чином, могла б сформуватися краща практика не тільки проведення бюджетного процесу, а й ефективності використання бюджетних видатків у забезпеченні економічного зростання. Кращий місцевий бюджет за критерієм ефективного використання коштів отримав би, наприклад, додаткове фінансування з державного

бюджету або окрему субвенцію на реалізацію перспективного проекту. Це стимулювало б інші МБ до здорової конкуренції та підвищення рівня ефективності виконання кожної бюджетної програми. Набутий позитивний досвід, зокрема передові методи планування, виконання, економії, можна було б поширювати в межах усієї бюджетної системи України.

Необхідно враховувати потреби населення, а також підвищувати ефективність бюджетних видатків і усього бюджетного сектору. На сьогодні процес децентралізації і реформування системи місцевого самоврядування, що відбувається в Україні, може змінити недосконалу бюджетну систему. Це позитивно вплине не лише на рівень життя людей, а й сприятиме удосконаленню методології розрахунків населення за спожиті послуги, визначення нормативів, затвердження обґрунтованих критеріїв відбору надавачів послуг тощо. За прозорих умов формування реалізація бюджетної та фінансової політики держави буде більш реалістичною і дієвою, спроможною вирішувати нагальні соціально-економічні проблеми.

На наш погляд, необхідно прийняти відповідний ЗУ, наприклад, «Про відповідальність влади перед суспільством». Цей законодавчий акт надав би можливість започаткувати новий рівень взаємовідносин у суспільстві, зокрема посилив би відповідальність, сприяв би доброчесності серед політиків, державних службовців високого рангу. Таким чином, формувалось би середовище для діалогу між владою і громадянами, в тому числі з метою підвищення результативності використання видатків бюджету.

У законі необхідно визначити основні принципи застосування та функціонування прозорості в бюджетній системі України, а також встановити механізм їх дії та сувору відповідальність за надання неправдивої або недостовірної інформації [285].

У бюджетному законодавстві мають бути передбачені такі положення та норми, які б надавали право громадськості брати

Розділ V. Напрями підвищення результативності використання видатків бюджету

не формальну участь, а мати важелі впливу на бюджетний процес, зокрема:

- вносити пропозиції до проекту бюджету;
- організувати із власної ініціативи слухання, збори, засідання бюджетних комісій, нарад тощо;
- вимагати роз'яснень від відповідальних посадових осіб з актуальних питань соціально-економічного розвитку;
- заслуховувати представників влади про хід бюджетного процесу, наявні проблеми та шляхи їх вирішення;
- впливати на вирішення назрілих проблем, долучатися до розробки перспективних планів стратегічного розвитку;
- отримувати інформацію «з перших вуст» про стан формування та виконання бюджету на кожній стадії бюджетного процесу;
- за вимогою отримувати для аналізу і ознайомлення інформацію, інші оперативні дані, бюджетну та фінансову звітність, які не становлять державної таємниці.

Україна як держава має надзвичайно обмежені фінансові ресурси, поки що корумповану і низькоефективну правозахисну систему і наднизьку довіру з боку своїх громадян [83]. Ця об'єктивна реальність є чинником значних проблем у ефективності використання бюджетних видатків, усього бюджетного процесу, що відображається на ефективності бюджетної політики та усієї бюджетної системи.

Транспарентність у бюджетній сфері є інструментом оптимізації бюджетних видатків, що зосереджує обмежені бюджетні ресурси на пріоритетних напрямках економічного та соціального розвитку країни. Як доводить міжнародний досвід, що в умовах прозорості бюджетний процес значно ефективніший, оскільки дії кожного чиновника оцінюються і за необґрунтовані, некваліфіковані рішення, потрібно нести персональну відповідальність. За таких обставин встановлюється тісний зв'язок між суспільством і органами центральної влади та

місцевого самоврядування у вирішенні стратегічних та поточних завдань їх економічного та соціального розвитку.

Згідно з міжнародними стандартами INTOSAI, зокрема стандарту ISSAI20 «Принципи прозорості і відповідальності», саме принципи прозорості і відповідальності за визначенням міжнародних аудиторів – два важливих елементи управління. Прозорість – могутня сила, що, якщо вчасно звертаєшся, може допомогти боротися з корупцією, покращує управління та підвищує відповідальність [401].

Відсутність прозорості або нехтування цим принципом не дає можливості суттєво боротися з корупцією, забезпечувати ефективне управління бюджетними видатками, досягати відчутних результатів у соціальній сфері, якісно використовувати видатки бюджету як інструмент економічного зростання.

Прозорість у бюджетній системі сприяє підвищенню рівня відповідальності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, досягнення кращих показників в економічній, соціальній сферах, забезпечує ефективність функціонування бюджетного механізму, що позитивно впливає на процес економічного зростання.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження теоретичних та практичних питань використання бюджетних видатків у системі регулювання соціально-економічного розвитку країни зроблено такі висновки.

Динаміка сучасного розвитку зумовлює необхідність посилення ролі бюджетних видатків у вирішенні соціально-економічних проблем, забезпеченні реалізації програм соціального, економічного, екологічного, культурного розвитку країни, позитивного впливу на рівень доходів та якість життя населення і є вагомим інструментом реалізації економічної політики держави. Економічна сутність видатків бюджету як індикатора соціально-економічної політики полягає в необхідності вирішення завдань економічного розвитку країни. З допомогою бюджетних видатків держава виконує функції та регулює економічні та соціальні процеси, що потребує постійного удосконалення прогресивних методів з урахуванням суспільних потреб, адаптації до внутрішніх та зовнішніх викликів в умовах трансформаційних змін економіки.

Розкрито економічну сутність ефективного використання бюджетних коштів, яка полягає в економічному, продуктивному, результативному використанні бюджетних видатків і проявляється у повноті виконання мети бюджетних програм, державних закупівель, соціального забезпечення населення, розширення мережі доступних суспільних благ, сталої динаміки соціально-економічного розвитку країни.

Основним пріоритетом бюджетних видатків країн з ринковою і трансформаційною економікою є передусім соціальний захист незахищених верств населення, розвиток і удосконалення мережі соціальних послуг, дорожньої інфраструктури, житлово-комунального господарства, спрямування бюджетних коштів на інвестування людського капіталу. Перерозподіляючи бюджетні видатки через бюджетну систему, держава

забезпечує ефективне функціонування національної економіки, фінансово-бюджетної системи, запроваджує відповідні соціальні стандарти.

У структурі видатків зведеного бюджету України найбільшу частку або майже третину становлять видатки на соціальне забезпечення і захист населення, яка за 2001–2005 рр. становила 21,23%, 2006–2010 рр. – 24,37%, 2012–2018 рр. – 27,39%. Відповідний показник видатків на освіту за 1996–2000 рр. становив 13,92%, 2006–2010 рр. – 20,17%, 2012–2018 рр. – 19,21%. Частка видатків на охорону здоров'я у структурі зведеного бюджету в середньому за 2002–2018 рр. склала 11,40%, зокрема за 2002–2006 рр. – 11,86%, 2007–2011 рр. – 11,54%, 2012–2018 рр. – 10,74%. Показники видатків бюджету залежать як від фінансових можливостей бюджетної системи, так і пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Обмеженість у бюджетних видатках певною мірою зменшує можливості бюджету і держави, стримує ділову активність працездатного населення, негативно відображається на розвитку економіки та соціальної сфери. Водночас збільшення обсягів бюджетних видатків підвищує спроможність бюджету, стимулює економічне зростання, удосконалення мережі та видів соціальних послуг, підвищує рівень благополуччя населення.

Ефективність задоволення населення суспільними благами, а також якість бюджетних відносин залежать від інституційної архітектури, розробленої концепції її інституціоналізації на основі обґрунтування складових формування належного якісного рівня бюджетного простору. Поєднання інтересів усіх учасників бюджетного процесу в сучасній інституційній моделі є вагомим для здійснення дієвої фінансової та бюджетної політики, що в перспективі сприятиме ефекту синергії у досягненні стратегічних цілей, забезпеченню населення суспільними благами і послугами, сталої динаміки соціально-економічного розвитку країни.

Досвід країн з розвинуеною та трансформаційною економікою свідчить, що ефективність управління бюджетними видатками залежить від рівня розвитку фінансово-бюджетних інститутів, що забезпечують її дієву реалізацію. Створюються передумови економічного зростання на основі удосконалення та модернізації системи фінансово-економічних відносин, ефективного управління бюджетними коштами, узгодженості можливостей бюджету із завданнями бюджетної політики, середньострокового та довгострокового бюджетного планування, реалістичності бюджетних показників, прозорості бюджетного процесу, дієвості проведення контрольних заходів з управління та використання бюджетних видатків.

Перерозподіл видатків бюджету здійснюється між складовими бюджетної системи за допомогою міжбюджетних трансфертів. Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам доцільно надавати у взаємозв'язку з дієвістю учасників бюджетного процесу з метою удосконалення міжбюджетних відносин, поліпшення планування бюджетних видатків за соціально-економічними напрямками, забезпечення цільового та ефективного використання бюджетних коштів.

Встановлено, що виділення бюджетних коштів на інвестиції сприятиме позитивному впливу на стимулювання економічного зростання, оновленню та приросту основних фондів, збільшенню обсягу коштів в економіку, досягненню вагомих результатів від реалізації проектів, посилить економічну спроможність у вирішенні завдань соціального та економічного розвитку країни. Необхідно здійснювати управління бюджетними інвестиціями за чотирма основними принципами: доцільності вкладення, обґрунтованості фінансово-економічних показників, прозорості відбору інвестиційних програм (проектів) та ефективності використання бюджетних інвестицій. Бюджетні інвестиції повинні бути сконцентровані на важливих суспільних проектах, які передбачають значний рівень фінансово-економічної віддачі, соціальної, екологічної користі з урахуванням розвитку економіки, соціальної сфери.

Узагальнено та систематизовано бюджетні порушення на рівні учасників бюджетного процесу, зокрема головних розпорядників бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів, що дозволить встановлювати відповідні види порушень та їх вплив на соціально-економічний розвиток країни, сприятиме удосконаленню методологічних засад планування обсягів і напрямів спрямування бюджетних видатків, виваженого, обґрунтованого розподілу фінансових ресурсів та впровадження дієвої державної фінансової політики у частині видатків бюджету.

Прогнозування і планування є інструментом позитивного впливу на ефективність управління бюджетними видатками. Середньострокове планування видатків бюджету, орієнтоване на результат з визначенням пріоритетів у економічній, соціальній політиці країни, є важливим чинником економічного зростання, забезпечення ефективності реалізації економічної політики країни.

Упровадження програмно-цільового методу потребує взаємоузгоджених дій між усіма учасниками бюджетного процесу, зумовлює необхідність закріплення у бюджетному законодавстві як основного при формуванні бюджетних видатків і виконанні всіх рівнів бюджетів. Щорічне оцінювання ефективності й результативності виконання бюджетних програм посилить відповідальність учасників бюджетного процесу за якість підготовки, обґрунтованість показників, визначення завдань, мети, вчасне затвердження паспортів бюджетних програм, що позитивно вплине на результативність використання бюджетних видатків при вирішенні вагомих соціально-економічних питань.

Визначено методологічні засади прийняття учасниками бюджетного процесу якісних управлінських рішень при формуванні та використанні бюджетних видатків, встановлено їх вплив на складові бюджетного механізму, у тому числі діяльність головних розпорядників бюджетних коштів, дієвість управління бюджетними видатками, результативність використання бюджетних коштів, обґрунтовано їх причинно-наслідковий

зв'язок з бюджетними порушеннями, вплив на показники програм соціально-економічного розвитку країни, перспективи визначення напрямів фінансово-бюджетної стратегії держави.

Динамічність та циклічність економічних процесів зумовлює необхідність підвищення управління бюджетними коштами, ефективності функціонування системи державного фінансового контролю, концептуальних засад проведення якісного фінансового аудиту на усіх стадіях бюджетного процесу. Посилення уваги контролюючих органів до комплексного аналізу причин виникнення бюджетних порушень, встановлення їх сутності для підготовки рекомендацій розпорядникам бюджетних коштів з усунення недоліків, недопущення їх виникнення в подальшій діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І.П. Фінансова політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни / І.П. Адаменко // Бізнес-інформ. – 2014. – № 3. – С. 341–345.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега – Л, 2004. – 584 с.
3. Албегова И.М. Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / И.М. Албегова, Р.Г. Емцов, А.В. Холопов ; под общей ред. А.В. Сидоровича. – М. : Дело и Сервис, 1998. – 320 с.
4. Аткинсон Э.Б. Лекции по экономической теории государственного сектора : учебник / Э.Б. Аткинсон, Дж. Э. Стиглиц ; пер. с англ. под ред. Л.Л. Любимова. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832с.
5. А віз і нині там. Рахункова палата України. – Київ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744249>
6. Асадчев В.М. Трансферти в системі міжбюджетних відносин : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. екон. наук / В.М. Асадчев. – Київ, 2003. – 20 с.
7. Бабич А.М. Финансы : учебник / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ИДФБК – ПРЕСС, 2000. – 760 с.
8. Базилевич В.Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик ; за заг. ред. В.Д. Базилевича. – Київ : Атіка, 2002. – 368 с.
9. Базилевич В.Д. Інституційний концепт модернізації фінансових інститутів / В.Д. Базилевич, В.Л. Осецький // Фінанси України. – 2013. – № 5. – С. 19–30.
10. Балацький Є.О. Методологічні засади управління бюджетом міста: оптимізація формування та використання : автореф. дис.... д-ра екон. наук. спец. : 08.00.08 /

- Є.О. Балацький ; Укр. акад. банк. справи НБУ, Суми, 2011. – 37 с.
11. Баранник Л.Б. Фінансове забезпечення системи соціального захисту населення в умовах економічних перетворень : автореф. дис. д-ра екон. наук спец. 08.00.08 / Л.Б. Баранник. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 35 с.
 12. Баранова В.В. Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні / В.В. Баранова, В.В. Глущенко. – Харків : Константа, 2006 – 116 с.
 13. Безпека дорожнього руху: кошти витрачаються, аварійність зростає. Рахункова палата України. – Київ, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740038>
 14. Білопольська В.М. Стратегія інноваційного управління ресурсами бюджету регіону : монографія / В.М. Білопольська, К.О. Чурікова ; за ред. П.В. Єгорова. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2014. – 268 с.
 15. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенко; передмова та наук. ред. В.М. Федосова. – Київ : Либідь, 2000. – 654 с.
 16. Благун І.Г. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / І.Г. Благун, Р.М. Воронко, М.Л. Бучкович. – Львів : Магнолія-2006, 2017. – 224 с.
 17. Благун І.Г. Бюджетне фінансування соціальних видатків в умовах макрофінансової нестабільності національної економіки //Розвиток економіки України: трансформації та інновації: монографія : у 2 т. / І.Г. Благун, В.І. Кіт, І.С. Козій ; за заг. ред. О.Л. Гальцової.– Запоріжжя : Гельветика, 2017. – Т.1. – С. 100–115.
 18. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе : пер. с англ. / М. Блауг. – 4-е изд. – М. : Дело Лтд, 1994. – 720 с.
 19. Бова Т.В. Державна інноваційно-інвестиційна політика України: теорія, методологія, напрями розвитку :

- монографія /Т.В. Бова. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 452 с.
20. Бодров В.Г. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. /В.Г. Бодров, О.М. Сафронова, Н.І. Балдич. – Київ : Академвидав, 2010. – 520 с.
21. Бояр А.О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія / А.О. Бояр. – Луцьк, 2012. – 522 с.
22. Боярко І.М. Інвестиційний аналіз : навч. посіб. / І.М. Боярко, Л.Л. Гриценко. – Київ : Центр навч. літ., 2011. – 400 с.
23. Боярко І.М. Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України : монографія / І.М. Боярко, Н.А. Дехтяр, О.В. Дейнека. – Суми: Унів. кн., 2013. – 165 с.
24. Бондарева О. Г. Бюджетний потенціал регіону як основа фіскального простору України / О.Г. Бондарева // Часопис економічних реформ. – 2013. – № 4. – С. 86–90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Cher_2013_4_16
25. Бондаренко Д. Бюджет Евросоюза оказался дырявым / Д. Бондаренко // Экономические известия. – 12.11.2010. – 8 с.
26. Бондаренко О.С. Система оцінки ефективності управління фінансами підприємства у сучасних умовах / О.С. Бондаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 16. – С. 18–21.
27. Бондаренко О.С. Фінансові ресурси та фінансові потоки: сучасна теорія і практика управління / О.С. Бондаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 4. – С. 25–28.
28. Борщ Л.М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми і перспективи / Л.М. Борщ. – Київ : Знання, КОО, 2002. – 318 с.
29. Бугай Т.В. Інституційне забезпечення бюджетного процесу в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. екон. наук спец. 08.00.08 гроші, фінанси і кредит / Т.В. Бугай. – Чернігів, 2014. – 20 с.

30. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С.А. Буковинський // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 21–28.
31. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку : монографія / за ред. Л. В. Лисяк. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. – 396 с.
32. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
33. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – Київ : Атіка, 2001. – 80 с.
34. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – Київ : КНЕУ, 2004. – 864 с.
35. Бюджетна система : підручник / за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
36. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – Київ : Центр навч. літ.; Тернопіль : Економ. думка, 2012. – 871 с.
37. Бюджетна система України: проблемні питання : монографія / Л.А. Васютинська, М.О. Слатвинська, О.Ю. Дубовик [та ін.]; за заг. ред. В.Г. Баранової. – Одеса : Атлант, 2013. – 252 с.
38. Бюджетна система України та Євросоюзу : монографія / за заг. ред. А.А. Мазаракі. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 409 с.
39. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки : монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний [та ін.]; за заг. ред. І.Я. Чугунова. – Київ : Глобус-Прес, 2018. – 354 с.
40. Бюджет Европейского Союза в 2017 году из-за различных мошеннических схем потерял около 3 млрд евро. – 2018 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

- <http://www.fixygen.ua/news/20180607/byudzhhet-evropejskogo.html>
41. Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави : пер. з англ. / Дж. М. Б'юкенен, Р.А. Масгрейв. – Київ : Академія, 2004. – 175 с.
 42. Буряченко А.Є. Бюджетне вирівнювання в реалізації регіональної політики держави : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. екон. наук / А.Є. Буряченко. – Київ, 2001. – 20 с.
 43. Варналій З.С. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія / З.С. Варналій, Т.В. Бугай, С.В. Онищенко. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 271 с.
 44. Василенко В.М. Про деякі результати економічної діагностики розвитку регіонів / В.М. Василенко // Економіка України. – 2013. – № 1. – С. 12–25.
 45. Василик О.Д. Теорія фінансів / О.Д. Василик. – Київ : НІОС, 2003. – 416 с.
 46. Василик О.Д. Бюджетна система України : підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – Київ : Центр навч. літ., 2004. – 544 с.
 47. Васютинська Л.А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія / Л.А. Васютинська. – Одеса : ФОП Бондаренко М.О., 2014. – 192 с.
 48. Валовий внутрішній продукт України у 2009–2017 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>
 49. Валовий регіональний продукт за 2001–2009 роки : статист. зб. / Держкомстат України. – Київ, 2011. – 155 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua
 50. Валовий регіональний продукт у 2016 році : стат. зб. / Державна служба статистики України. – Київ, 2018. – 159 с. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua

51. Ватульов А.В. Фінансова політика в системі державного регулювання економіки / А.В. Ватульов // Економічний вісник університету. – 2017. – Вип. 35 (1). – С. 170–176.
52. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М., 1984. – 367 с.
53. Веблен Т. Теория делового предприятия : пер. с англ. / Т. Веблен. – М. : Дело, 2007. – 288 с.
54. Вовканич С.Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) чи розвиток в Україні неоінституціоналізму? / С.Й. Вовканич // Регіональна економіка. – 2016. – № 2 (80). – С. 18–33.
55. Вовканич С.Й. Ідеологічні засади державотворення в системі стратегізації регіональної політики, національної економіки та безпеки України / С.Й. Вовканич // Регіональна економіка. – 2014. – № 4. – С. 7–23.
56. Возняк Г.В. Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я: оцінка ефективності / Г.В. Возняк // Фінанси України. – 2014. – № 4 – С. 94–107.
57. Волковський Є.І. Бюджетний потенціал та потенціал бюджету території: методичні аспекти / Є.І. Волковський, Г.М. Котіна, М.М. Степура // Проблеми економіки. – 2014. – № 4. – С. 357–362. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Рekon_2014_4_49
58. Волохова І.С. Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступуня канд. екон. наук / Одеса, 2005. – 21 с.
59. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні / І.С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2014. – 461 с.
60. Видатки бюджету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cost.ua/budget/expenditure/>
61. Видатки бюджетів на розвиток інфраструктури країни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lektsii.com/1-36114.html>

62. Видатки бюджету на науку та інновації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lektsii.com/1-36115.html>
63. Виконання місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України : навч. курс застос. положень Бюджетного кодексу / SEFR проект підтримки економічної та фіскальної реформи. – Київ, 2002. – 247 с.
64. Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2007 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1126693>.
65. Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1462353>.
66. Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16728123>.
67. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік / Рахункова палата. – С. 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Bulet_vykonan_DBU_2010.pdf;
68. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік / Рахункова палата. – С. 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740923/Bulet_vykon_budg_2011.pdf
69. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2012 рік / Рахункова палата. – С. 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741935/Visnovok_2012.pdf;
70. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2014 рік / Рахункова палата. – С. 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16745880/Bulet_vykon_DBU_2014.pdf.

71. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2015 рік / Рахункова палата. – С. 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16748378/Vykonan_DBU_2015.pdf?subportal=main
72. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2016 рік / Рахункова палата. – С. 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16751454/Vysn_9-6_20170411.pdf
73. Висновки про виконання Державного бюджету України на 2017 рік / Рахункова палата. – С. 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16755915/Vusnovki_2017_opt.pdf?subportal=main
74. Власюк О.С. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: результати, ризики та перспективи / О.С. Власюк // Регіональна економіка. – 2017. – № 2 (84). – С. 39–45.
75. Власюк О.С. Модернізація фінансової стратегії України: виклики міжнародного середовища та внутрішні пріоритети розвитку / О.С. Власюк // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 18–27.
76. Власюк Н.І. Місцеві фінанси / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельник. – Київ : Алерта, 2011. – 328 с.
77. Вірченко В.В. Інституційна структура фінансового ринку та її роль у комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності / В.В. Вірченко // Фінанси України. – 2013. – № 5. – С. 69–79.
78. Вступ до Бюджетного кодексу : навч. курс застос. положень Бюджетного кодексу / SEFR проект підтримки економічної та фіскальної реформи. – Київ, 2001. – 96 с.
79. Гаврилюк О.В. Тенденції антикризової модернізації інституціональної структури міжнародних фінансів / О.В. Гаврилюк // Фінанси України. – 2016. – № 2. – С. 7–27.

80. Геєць В.М. Подолання квазіринковості – шлях до інвестиційно орієнтованої моделі економічного зростання / В.М. Геєць // Економіка України. – 2015. – № 6. – С.4–17.
81. Геєць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В.М. Геєць, О.І. Амоша, Т.І. Приходько. – Київ : Наук. думка, 2008. – 384 с.
82. Геєць В.М. Яке майбутнє у соціальної держави? / В.М. Геєць // Економіка України. – 2013. – № 7. – С. 4–20.
83. Геєць В.М. Інституційна обумовленість інноваційних процесів у промисловому розвитку України / В.М. Геєць // Економіка України. – 2014. – № 12. – С. 4–19.
84. Герасимчук З.В. Фінансова політика сталого розвитку регіону : монографія / З.В. Герасимчук, І.М. Вахович, І.М. Камінська. – Луцьк : Надстир'я, 2006. – 220 с.
85. Голинська О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу : монографія / О.В. Голинська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ВМВ, 2013. – 272 с.
86. Голинська О.В. Шляхи та резерви вдосконалення системи управління місцевими бюджетами : монографія / О.В. Голинська, І.В. Яцкевич. – Одеса : ВМВ, 2013. – 190 с.
87. Голов С.Ф. Фінансовий облік / С.Ф. Голов, В.М. Костюченко, І.Ю. Кравченко, Г.А. Ямборко. – Київ : Лібра, 2005. – 976 с.
88. Главное – эффективность бюджетных расходов // Финансы. – 2011. – № 5. – С. 3–15.
89. Гриценко А.А. Сучасна криза у контексті логіки соціально-економічного розвитку/ А.А. Гриценко // Економіка України. – 2015. – № 6. – С. 18–37.
90. Гриценко Л.Л. Взаємодія держави і бізнесу в контексті реалізації державної інвестиційної політики : монографія / Л.Л. Гриценко. – Суми : Унів. кн., 2013. – 327 с.

91. Даниленко А.І. Фінансові аспекти управління економічним розвитком / А.І. Даниленко // Економіка України. – 2015. – № 10. – С. 4–22.
92. Даниленко А.І. Посилення державних підойм ефективного використання фінансових ресурсів / А.І. Даниленко // Економіка України. – 2015. – № 4. – С. 28–35.
93. Дмитренко Д.М. Фінансова система України: реструктуризація під впливом глобалізації як складова її безпеки : монографія / Д.М. Дмитренко. – Київ : Ун-т «Україна», 2011. – 256 с.
94. Дем'янишин В. Концептуальні засади бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави / В. Дем'янишин, З. Лободіна // Вісн. Тернопіл. нац. екон. ун-ту. – 2017. – № 1. – С. 77–88.
95. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В.Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 469 с.
96. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/gr.htm
97. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва [та ін.] ; за заг. ред. А.А. Мазаракі. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. – 376 с.
98. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2010. – 288 с.
99. Державні фінанси в транзитивній економіці / за ред. М.І. Карліна. – Київ : Знання, 2008. – 348 с.
100. Державні капітальні видатки мають стати складовою розвитку регіонів / Рахункова палата України. – Київ, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/167428>

101. Децентралізація в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.decentralization.gov.ua](http://www.decentralization.gov.ua)
102. Додаткові цільові дотації потребують прозорої звітності / Рахункова палата України. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16742123>
103. Дроздовська О.С. Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук / О.С. Дроздовська. – Київ, 2005. – 19 с.
104. Джаферова Л.Р. Бюджетний механізм формування та використання фінансових ресурсів регіону : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. економ. наук / Л.Р. Джаферова. – Донецьк, 2009. – 20 с.
105. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. – Київ : Академія, 2002. – 952 с. – Т. 3.
106. Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України : монографія / І.М. Боярко, Н.А. Дехтяр, О.В. Дейнека. – Суми : Унів. кн., 2013. – 165 с.
107. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
108. Європейському Суду дозволять штрафувати країни за бюджетні порушення. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.24tv.ua
109. Жебчук Р.Л. Бюджетний потенціал та його місце в процесі бюджетного планування / Р.Л. Жебчук // Вісн. Одес. нац. ун-ту. Економіка. – 2013. – Т. 18. – Вип. 3(1). – С. 144–147 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2013_18_3\(1\)_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2013_18_3(1)_38)
110. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 76–81.

111. За год количество бюджетных нарушений увеличилось почти на 40% / Госказначейство. – Киев, 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://biz.censor.net.ua/news/3021065/za_god_kolichestvo_byudjetnyh_narusheniyi_uvelichilos_pochti_na_40_goskaznacheystvo
112. Зайчикова В.В. Теоретико-методологічні засади та суперечності реалізації фінансової політики регіонального розвитку : монографія /В.В. Зайчикова. – Київ : Київ. ун-т, 2015. – 424 с.
113. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
114. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
115. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проєктів» від 07.04.2015 № 288-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/288-19/para%28n6#n6>.
116. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
117. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
118. Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/576-19/page>

119. Забезпечення фінансової стабільності в Україні в умовах посткризової економіки / Я.В. Белінська, Д.С. Покришка, О.О. Молдован [та ін.]. – Київ : НІСД, 2011. – 88 с.
120. Запатріна І.В. Бюджетний механізм економічного зростання / І.В. Запатріна. – Київ : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с.
121. Запатріна І.В. Бюджетне регулювання економічного зростання : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра екон. наук / І.В. Запатріна. – Київ, 2008. – 32 с.
122. Запатріна І.В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
123. Заславська О.І. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / О.І. Заславська, О.В. Огородник // Зб. наук. пр. Ужгород. ун-ту. – Вип. 2(50). – 2017. – С. 261–266. – Сер. «Економіка».
124. Зведений бюджет України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/cons/>
125. Звіт про результати аналізу формування та проведення видатків, спрямованих на утримання та навчання дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, у комунальних закладах освіти / Рахункова палата України. – Київ, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746806/Zvit_4-4.pdf
126. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції / Рахункова палата України. – Київ, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

- http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750166/Zvit_18-4.pdf?subportal=main
127. Звіт про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». – Київ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751184/Zvit_5-2_2017.pdf?subportal=main
128. Звіт Рахункової палати України за 2004 рік. – Київ, 2005. – 128 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/374984>
129. Звіт Рахункової палати України за 2005 рік. – Київ, 2006. – 151 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/824284>
130. Звіт Рахункової палати України за 2006 рік. – Київ, 2007. – 136 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/880817>
131. Звіт Рахункової палати України за 2007 рік. – Київ, 2008. – 144 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1146426>
132. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. – Київ, 2009. – 157 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1497434>
133. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. – Київ, 2010. – 192 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741917/Zvit_2009.pdf
134. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741918/Zvit_2010.pdf

135. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік. – Київ, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf
136. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – Київ, 2013. – 198 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf
137. Звіт Рахункової палати за 2013 рік. – Київ, 2014. – 198 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf
138. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16747166/Zvit_2014.pdf
139. Звіт Рахункової палати України за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf
140. Звіт Рахункової палати України за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf
141. Звіт Рахункової палати України за 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main
142. Звіт Рахункової палати України за 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/docscatalog/document/16760161/ZVIT%20RP%202018.pdf>
143. Значення видатків бюджету в забезпеченні потреб держави і суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://textbook.com.ua/finansii/1473453756/s-8>
144. Іваницька О.М. Фінансове забезпечення системи охорони здоров'я в Україні / О.М. Іваницька, Н.О. Федорова // Фінанси України. – 2018. – № 10. – С. 70–81.

145. Іголкін І.В. Роль транспарентності бюджетних відносин у системі управління державними фінансами / І.В. Іголкін // Наук. пр. НДФІ. – 2016. – Вип. 1 (74). – С. 50–67.
146. Ілляшенко С.М. Управління інноваційним розвитком промислових підприємств : монографія / С.М. Ілляшенко, О.А. Біловодська. – Суми : Унів. кн., 2013. – 281 с.
147. Ілляшенко К.В. Програмно-цільове фінансування видатків місцевих бюджетів : дискусійні питання оцінки ефективності / К.В. Ілляшенко, Т.О. Ілляшенко, Н.В. Котенко // Глобальні та національні проблеми економіки : електронне фахове видання. – Миколаїв, 2015. – Вип. 5. – С. 102–117.
148. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: монографія / В.Р. Сіденко, В.Р. Скрипниченко, В.С. Пономаренко, І.Я. Чугунов [та ін.] ; за ред. В.Р. Сіденка. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. – 648 с.
149. Інформація Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік. – Київ, 2010. – 33с.
150. Інноваційні практики: фінансовий менеджмент на місцевому рівні – підсумки 2014 року / В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, Т.А. Шаповал [та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ – II) впровадження», USAID. – Київ : Нора-Друк, 2015. – 32 с.
151. Кабанець А.Г. Місцеві фінанси. Конспект лекцій для слухачів магістратури державної служби / А.Г. Кабанець. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2006. – 56 с.
152. Кабанов В.Г. Державне регулювання та активізація діяльності на ринку фінансових інвестицій в Україні : монографія / В.Г. Кабанов. – Київ : Дорадо-Друк, 2009. – 356 с.
153. Казюк Я.М. Механізми формування та реалізації державного управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні : монографія / Я.М. Казюк. – Херсон : ПП Вишемирський В.С., 2014. – 426 с.

154. Канєва Т.В. Видатки бюджету як складова економічного розвитку країни / Т.В. Канєва, А.К. Думікян // Вісник КНТЕУ. – 2017. – № 1. – С. 83–93.
155. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за 2010–2017 роки / Державна служба статистики України. – Київ, 2018 [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/ibd/iokjf/iokjf_u_10-13_bez.htm
156. Карп Г.В. Формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук / Г.В. Карп. – Київ, 2009. – 19 с.
157. Карлін М.І. Фінансова система України / М.І. Карлін. – Київ : Знання, 2007. – 324 с.
158. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн / М.І. Карлін. – Київ : Кондор, 2004. – 384 с.
159. Качула С.В. Трансформація механізму реалізації державної фінансової політики соціального розвитку в Україні / С.В. Качула // Економіка & держава. – 2019. – № 2. – С. 71–76.
160. Кириленко О.П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монографія / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 288 с.
161. Кириленко О.П. Державні фінанси та людський розвиток: діалектика взаємозв'язку / О.П. Кириленко, О.І. Тулай // Фінанси України. – 2014. – № 10 (227). – С. 42–54.
162. Кириленко О. Унікальна роль бюджету у вирішенні проблеми бідності в Україні / О. Кириленко, І. Білоус // Журнал Європейської економіки. – 2009. – № 1. – С. 92–106.
163. Кирильчук Є.І. Бюджетна політика України: сучасні реалії та світова фінансова криза / Є.І. Кирильчук ; Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки. – Луцьк : Вежа, 2009. – 36 с.
164. Кіндзерський Ю.В. Пріоритети бюджетної політики у контексті модернізації економіки України : зб. наук. праць / Ю.В. Кіндзерський ; НАН України, Ін-т економіки. – Київ, 2003. – С. 61–84.

165. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент / Л.Є. Клець. – Київ : Центр навч. літ., 2007. – 640 с.
166. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; пер. с англ. под ред. Л.П. Куракова. – М. : Гелиос АРВ, 1999. – 351 с.
167. Коваленко Л.О. Бюджетний менеджмент / Л.О. Коваленко. – Київ : Слово, 2011. – 416 с.
168. Колосова В.П. Планування видатків державного бюджету для реалізації інвестиційних програм, що кредитуються міжнародними інституціями / В.П. Колосова // Фінанси України. – 2015. – № 2. – С. 27–38.
169. Колодко Г. Институты, политика и экономический рост / Г. Колодко // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 35–50.
170. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія / Т.А. Коляда. – Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. – 396 с.
171. Коляда Т.А. Вплив бюджетних видатків на темпи соціально-економічного розвитку України / Т.А. Коляда // Мукачівський державний університет. Економіка і суспільство. – 2017. – Вип. № 9. – С. 997–1004.
172. Комунальні проблеми капітальних видатків / Рахункова палата України. – Київ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744232>
173. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
174. Корнієнко Н.М. Планування видатків державного бюджету як інструмент соціально-економічного зростання / Н.М. Корнієнко // Причорноморські економічні студії. – 2016. – № 12–2. – С. 123–128.
175. Корнієнко Н.М. Перспективне бюджетне планування у системі економічного розвитку / Н.М. Корнієнко // Економічний вісник університету. – 2014. – Вип. 23/1. – С. 216–222.

176. Корнієнко Н.М. Теоретичні та практичні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків / Н.М. Корнієнко // Наук. пр. НДФІ. – 2012. Вип. 1(58). – С. 70–78.
177. Корнієнко Н.М. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету як складова соціально-економічного розвитку країни / Н.М. Корнієнко // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 9–1. – Ч. 1. – С. 179–182. – (Сер. «Економічні науки»).
178. Краснікова Л.І. Теорія державних витрат та суспільний вибір : монографія / Л.І. Краснікова; Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – Київ : НаУКМА, 2009. – 108 с.
179. Крещенко І.Л. Проблеми використання бюджетних коштів / І.Л. Крещенко // Науково-технічна інформація. – 2009. – № 4. – С. 35–41.
180. Крикун Т.І. Розвиток системи формування державних видатків в Україні / Т.І. Крикун // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. – 2012. – № 1 (45). – С. 321–327. – (Сер.: Економічні науки).
181. Кругман П. Выход из кризиса есть! / П. Кругман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://loveread.es/read_book.php?id=67188&p=13
182. Крук О.М. Формування та оцінка бюджетного потенціалу місцевого бюджету / О.М. Крук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dgma.donetsk.ua/science_public/ddma/2012-2-27/article/12KENPLB.pdf
183. Кузьминчук Н.В. Державне регулювання розвитку регіону фінансово-бюджетними інструментами : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра екон. наук спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / Н.В. Кузьминчук. – Харків, 2013. – 40 с.
184. Куліченко Н.В. Формування системи ефективного використання коштів місцевих бюджетів : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук / Н.В. Куліченко. – Харків, 2009. – 20 с.

185. Кульчицький М.І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / М.І. Кульчицький, З.В. Перун // *Фінанси України*. – 2005. – № 2. – С. 78–83.
186. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика / Т.Ф. Куценко. – Київ : КНЕУ, 2005. – 508 с.
187. Лагутін В.Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці / В.Д. Лагутін. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. 248 с.
188. Лебеда Т.Б. Макроекономічне моделювання перерозподілу ВВП через бюджет : монографія / Т.Б. Лебеда ; НАН України, ДУ «Ін-т економіки та прогнозування НАН України». – Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2014. – 295 с.
189. Леоненко П.М. Методологія аналізу наукових шкіл у економічній і фінансовій науках / П.М. Леоненко // *Фінанси України*. – 2013. – № 5. – С. 31–49.
190. Леоненко П.М. Інституціональне середовище бюджетної системи / П.М. Леоненко, Є.Ю. Кузькін, Я.В. Юхименко // *Фінанси України*. – 2018. – № 5. – С. 110–124.
191. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. – Ліма, Перу, жовтень 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>
192. Лімська декларація // VIII Міжнародна конференція по боротьбі з корупцією. – Ліма, Перу, 7–11 вересня 1997 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_090
193. Лисяк Л.В. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в Україні: проблеми та перспективи / Л.В. Лисяк // *Вісник Дніпропетровського університету*. – 2017. – Вип. 11(1). – С. 23–30. – (Сер. «Економіка»).
194. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія /Л.В. Лисяк. – Київ : ДННУАФУ, 2009. – 600 с.

195. Лисяк Л.В. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : монографія / Л.В. Лисяк, К.М. Роменська. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. – 232 с.
196. Лисяк Л.В. Теоретичні засади оцінки ефективності бюджетної політики / Л.В. Лисяк // Світ фінансів. – 2017. – № 3 (12). – С. 50–57.
197. Лук'яненко І.Г. Динамічні стохастичні моделі загальної рівноваги : монографія / І.Г. Лук'яненко, Р. Семко ; Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – Київ : НаУКМА, 2015. – 246 с.
198. Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / І.Г. Лук'яненко. – Київ : Києво-Могилянська академія, 2004. – 584 с.
199. Лукьяненко И.Г. Моделирование социально-экономических систем: теория и практика : монография / Херсон : ФЛП Александрова К.М.; ИНЖЭК, 2012. – 592 с.
200. Лук'яненко І.Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : монографія / І.Г. Лук'яненко, М. Сидорович. – Київ : НаУКМА, 2014. – 229 с.
201. Луніна І.О. Державні видатки: тенденції і фактори зростання / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2001. – № 4. – С. 104–110.
202. Луніна І.О. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток / І.О. Луніна, О.В. Короткевич, Т.П. Вахненко. – Київ : Ін-т економічного прогнозування НАН України, 2000. – 96 с.
203. Луніна І.О. Державні фінанси та інфраструктурні проблеми розвитку економіки / І.О. Луніна // Економіка України. – 2011. – № 8 (597). – С. 46–55.
204. Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків / І.О. Луніна // Економіка України. – 2004. – № 6. – С. 12–19.

205. Луніна І.О. Ризики державних фінансів України та шляхи їх мініманізації / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2012. – № 2 (195). – С. 4–15.
206. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І.О. Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61–75.
207. Любенко А.М. Концептуальні засади державного фінансового контролю відповідно до міжнародних стандартів : монографія / А.М. Любенко ; Ун-т банк. справи НБУ. – Київ, 2014. – 406 с.
208. Макаренко О.І. Модель оптимізації розподілення бюджетних коштів / О.І. Макаренко, С.О. Зульфугарова // Економічна кібернетика. – 2008. – № 1–2 (49–50). – С. 38–41.
209. Макконнелл К.Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика : пер. с англ. 11-го изд. / К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю. – Киев : Хагар-Демос, 1993. – 785 с.
210. Макогон В.Д. Бюджет як інструмент економічного зростання / В.Д. Макогон // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 28(1). – С. 203–208.
211. Макогон В.Д. Бюджетна політика в механізмі управління державними фінансами / В.Д. Макогон // Економічний вісник університету. – 2015. – Вип. 26(1). – С. 207–211.
212. Макогон В.Д. Бюджетна стратегія держави : монографія / В.Д. Макогон. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. – 364 с.
213. Макогон В.Д. Бюджетна архітектоніка як інструмент регулювання соціально-економічного розвитку суспільства / В.Д. Макогон // Проблеми економіки. – 2012. – № 4. – С. 73–77.
214. Макогон В.Д. Бюджетне прогнозування як інструмент державного регулювання економічних процесів / В.Д. Макогон // Бізнес-інформ. – 2017. – № 10. – С. 314–318.
215. Макогон В.Д. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни / В.Д. Макогон //

- Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 3. – С. 114–124.
216. Макогон В.Д. Бюджетна політика в умовах посилення євроінтеграційних процесів / В.Д. Макогон // Бізнес-інформ. – 2017. – № 11. – С. 323–327.
217. Макогон В.Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень / В.Д. Макогон // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 7. – С. 38–45.
218. Максимова В.Ф. Організація державного фінансового контролю : навч. посіб. / В.Ф. Максимова. – Одеса : ОНЕУ, 2012. – 276 с.
219. Максюта А.А. Бюджетна складова суспільного розвитку / А.А. Максюта, І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 3. – С. 45–54.
220. Матузка Я.В. Інституціонально-еволюційний контент формування «нової» якості бюджетних інститутів / Я.В. Матузка, В.І. Горбатюк // Фінанси України. – 2017. – № 5. – С. 110–124.
221. Масгрейв Р.А. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. / Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
222. Мельник Л.М. Сутність, природа та особливості формування бюджетного потенціалу на регіональному рівні / Л.М. Мельник, В.Л. Дума // Бізнес-інформ. – № 12. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://business-inform.net/export_pdf/business-inform-2015-12_0-pages-276_281.pdf
223. Мельник О.Г. Методи бюджетного планування / О.Г. Мельник // Фінанси України. – 2003. – № 12. – С. 37–46.
224. Мельничук Н.Ю. Видатки зведеного бюджету України в сучасних умовах господарювання / Н.Ю. Мельничук, І.О. Мельничук // Бізнес-навігатор. – 2018. – Вип. 22 (45). – С. 102–106.
225. Мэнкью Н.Г. Принципы макроэкономики : пер. с англ. / Н.Г. Мэнкью. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 544 с.

226. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – Київ : Центр навч. літ., 2008. – 320 с.
227. Михайленко С.В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності : монографія / С.В. Михайленко.– Одеса: ВМВ, Друк-Південь, 2010. – 400 с.
228. Михайленко С.В. Методологічні аспекти планування та виконання бюджету : монографія / С.В. Михайленко ; Одес. держ. екон. ун-т. – Одеса : Друк Південь; Друкарський дім, 2010. – 176 с.
229. Мігович Т. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм / Т. Мігович // Економічний аналіз. – 2011. – Вип. 8. – Ч. 1. – С. 282–284.
230. Місцеві фінанси / за ред. О.П. Кириленко. – Київ : Знання, 2006. – 677 с.
231. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті : навч. посіб. / О.В. Сметанко, І.С. Шарпова, В.О. Горбачов [та ін.] ; за ред. О.В. Сметанко. – Київ : Центр навч. літ., 2013. – 456 с.
232. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін : монографія ; за ред. А.Ф. Мельник. – Тернопіль : Екон. думка, 2009 – 528 с.
233. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. – Т. 1 / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій ; за ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.
234. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. – Т. 2 / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій ; за ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.
235. Муніципальні фінанси / за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2015. – 360 с.
236. Мярковський А.І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни / А.І. Мярковський, І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 5. – С. 5–15.

237. Набока Т.С. Оптимізація структури видаткової частини бюджету / Т.С. Набока. – Економіка України. – 2014. – № 1 (626). – С. 51–62.
238. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>
239. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14.12.2001 № 574. – Київ, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget/574.pdf>
240. Наказ Міністерства фінансів України від «Про паспорти бюджетних програм» 29.12.2002 № 1098. – Київ, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>
241. Наукових розробок багато, та їхнє впровадження – незначне / Рахункова палата України. – Київ, 2012, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740393>
242. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / за заг. ред. Т.А. Латковської. – Київ : Центр навч. літ., 2016. – 176 с.
243. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. – Київ : Основи, 2000. – 198 с.
244. Обліково-аналітичне забезпечення управління доходами та видатками державних вищих навчальних закладів : монографія / В.А. Пігош ; Мукачів. держ. ун-т. – Київ : Кондор, 2014. – 252 с.

245. Огінська А.Ю. Ефективність видатків бюджету на соціальний захист, які здійснюються у формі соціальних виплат / А.Ю. Огінська // Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків : зб. тез доп. Другої всеукр. інт.-конф., м. Тернопіль, 11 квіт. 2016 р. – 126 с. С. 83–86.
246. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.
247. Одновекторність використання субвенції в регіонах / Рахункова палата України. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740328>
248. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В.М. Опарін. – Київ : КНЕУ, 2005. – 240 с.
249. Остріщенко Ю.В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Ю.В. Остріщенко // Наук. пр. НДФІ. – 2009. – Вип. 2(47). – С. 84–91.
250. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua
251. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.treasury.gov.ua
252. Офіційний сайт Статистичної організація Європейської комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat>
253. Павелко А.В. Бюджетна політика економічного розвитку / А.В. Павелко, І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2015. – № 2. – С. 64–73.
254. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України / Ю.В. Пасічник. – Київ : Знання-Прес, 2006. – 607 с.

255. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Знання, 2008. – 670 с.
256. Педченко Н.С. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку : монографія / Н.С. Педченко, В.Ю. Стрілець. – Полтава : ПУЕТ, 2014. – 220 с.
257. Полозенко Д.В. Видатки бюджету на розвиток людського капіталу / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 15–23.
258. Полозенко Д.В. Планово-індикативне й бюджетне планування в умовах ринку / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2008. – № 7. – С. 72–77.
259. Полозенко Д.В. Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи їх вдосконалення / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2006. – № 11. – С. 18–25.
260. Потеряйло І.Ю. Середньострокове планування в бюджетному процесі України / І.Ю. Потеряйло // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 4. – С. 38–46.
261. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016 № 200. – Київ, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/200-2016-%D0%BF>
262. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 07.06.2017 № 410. – Київ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF>
263. Постанова Кабінету Міністрів України від «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» 20.08.2014 № 375 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>

264. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/236-2014%D0%BF>
265. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>
266. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
267. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки» від 01.06.1995 № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF>
268. Проблеми галузевої науки / Рахункова палата України. – Київ, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16745480>
269. Програмно-цільовий метод формування бюджету / З.В. Перун, О.І. Романюк [та ін.]. – Київ : Унісерв, 2002. 132 с.
270. Про проведення огляду видатків бюджету в окремих сферах: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
271. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017

- № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p> .
272. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
273. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
274. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
275. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
276. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
277. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
278. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>
279. Радіонов Ю.Д. Бюджетний процес в Україні: стан, проблеми, шляхи розвитку / Ю.Д. Радіонов // LAP Lambert Academic Publishing [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.omniscryptum.com, 2018. 253с.
280. Радионов Ю.Д. Бюджетная политика Украины: проблемы и пути модернизации / Ю.Д. Радионов // Экономика: мировой исторический опыт и современные проблемы : монография. Кн. 2 / под ред. Н.С. Клунко. – Ставрополь : Логос, 2013. – С. 190–212.

281. Радіонов Ю.Д. Наукові засади функцій держави у наданні суспільних благ / Ю.Д. Радіонов // *Information Economy: knowledge, competition and decrease: Collective monograph.* – С.Е.І.М., Valencia, Venezuela, 2017. – 108 p. P. 40–59.
282. Радіонов Ю.Д. Теоретичні аспекти держави та її функції в економічній системі / Ю.Д. Радіонов // *Problem so femployment and unemployment: Collective monograph.* – GPG Publishing Group, Pretoria, South Africa, 2017. – 84 p. P. 33–56.
283. Радіонов Ю.Д. Роль управлінських рішень у системі управління та використання коштів державного бюджету / Ю.Д. Радіонов // *Розвиток економіки України: трансформації та інновації : монографія у 2 т. / за заг. ред. О.Л. Гальцової..* – Запоріжжя : Гельветика, 2017. – Т. 1. – С. 250–267.
284. Радіонов Ю.Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // *Фінанси України.* – 2011. – № 5. – С. 47–55.
285. Радіонов Ю.Д. Прозорість бюджетної системи – гарантія її ефективності / Ю.Д. Радіонов // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2013. – № 14. – С. 14–21.
286. Радіонов Ю.Д. Проблеми бюджету та їх вплив на регулювання економічного росту / Ю.Д. Радіонов // *Економіка і держава.* – 2013. – № 10. – С. 23–28.
287. Радіонов Ю.Д. Інвестиційні проекти: проблеми відбору, оцінки, ефективності використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2014. – № 22. – С. 10–15
288. Радіонов Ю.Д. Державні фінанси в системі забезпечення соціально-економічного розвитку України / Ю.Д. Радіонов // *Наук. пр. НДФІАФУ.* – 2014. – Вип. 2 (67). – С. 34–43.
289. Радіонов Ю.Д. Фінансова політика та проблеми ефективності її реалізації в Україні / Ю.Д. Радіонов // *Наук. пр. НДФІ.* – 2014. – Вип. 4 (69). – С. 20–26.

290. Радіонов Ю.Д. Державна підтримка природоохоронних заходів: проблеми виконання бюджетних програм та ефективності використання коштів / Ю.Д. Радіонов // Агросвіт. – 2015. – № 13. – С. 3–9.
291. Радіонов Ю.Д. Цілі бюджетної політики України у сфері видатків / Ю.Д. Радіонов // Наук. пр. НДФІ. – 2015. – Вип. 1 (70). – С. 87–95.
292. Радіонов Ю.Д. Проблеми місцевих бюджетів та шляхи їх вирішення / Ю.Д. Радіонов // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2016. – Вип. 17. – Ч. 3 – С. 135–139.
293. Радіонов Ю.Д. Бюджетне регулювання економічного розвитку / Ю.Д. Радіонов // Наук. пр. НДФІАФУ. – 2016. – Вип. 1 (74). – С. 83–94.
294. Радіонов Ю.Д. Фінансовий механізм: проблеми ефективного функціонування, досягнення цілей суспільного розвитку / Ю.Д. Радіонов // Науковий вісник Одеського національного університету. – 2016. – Т. 21. – Вип. 2 – С. 169–174.
295. Радіонов Ю.Д. Інституційні зміни в бюджетних відносинах як чинник зростання економіки / Ю.Д. Радіонов // Наук. пр. НДФІАФУ. – 2017. – Вип. 2. – С. 25–41.
296. Радіонов Ю.Д. Програмно-цільовий метод бюджетування: проблеми впровадження та перспективи розвитку / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2018. – № 2. – С. 21–38.
297. Радіонов Ю.Д. Стан розвитку та деякі напрямки модернізації регіонів України / Ю.Д. Радіонов // Регіональна економіка. – 2012. – № 2. – С. 38–47.
298. Радіонов Ю.Д. Про деякі особливості використання бюджетних коштів у розбудові соціальної інфраструктури / Ю.Д. Радіонов // Регіональна економіка. – 2013. – № 1. – С. 164–170.
299. Радіонов Ю.Д. Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: роль в соціально-економічному розвитку регіонів та проблеми ефективного використання коштів /

- Ю.Д. Радіонов // Регіональна економіка. – 2013. – № 3. – С. 145–153.
300. Радіонов Ю.Д. Розвиток регіонів: проблеми реалізації пріоритетів, ефективності використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. пр. Ін-ту регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України. – Вип. 1 (111), 2015. – С. 39–44.
301. Радіонов Ю.Д. Інституціональна теорія як інструмент дослідження бюджету / Ю.Д. Радіонов // Глобальні та національні проблеми економіки (електронне наукове фахове видання) ; Миколаївський національний університет ім. В.О. Сухомилинського – 2016. – № 14. – С. 36–41.
302. Радіонов Ю.Д. Економічна система в умовах фінансiалiзацiї / Ю.Д. Радіонов // Причорноморські економічні студії. – 2017. – Вип. 18. – С. 175–181.
303. Радіонов Ю.Д. Теоретичні основи суспільних благ в економічній системі держави / Ю.Д. Радіонов // Економіка і держава. – 2017. – № 2. – С. 22–27.
304. Радіонов Ю.Д. Теорія виробництва і надання суспільних благ / Ю.Д. Радіонов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 11. – С. 129–133. – (Сер.: Міжнародні економічні відносини та світове господарство).
305. Радіонов Ю.Д. До питання формування та використання бюджетного потенціалу в контексті соціально-економічного розвитку України / Ю.Д. Радіонов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 2 (50). – С. 36–45. – (Сер.: Економіка).
306. Радіонов Ю.Д. Бюджетні видатки у країнах з розвинутою і трансформаційною економікою/ Ю.Д. Радіонов // Інтелект ХХІ. – 2018. – № 2. – С. 25–30.

307. Радіонов Ю.Д. Економічна сутність бюджетних видатків / Ю.Д. Радіонов // Бізнес-навігатор. – 2018. – Вип. 2–2 (45). – С. 107–112.
308. Радіонов Ю.Д. Бюджетні видатки у забезпеченні суспільного розвитку / Ю.Д. Радіонов // Економіка. Фінанси. Право. – 2018. – № 5. – С. 29–34.
309. Радіонов Ю.Д. Про використання міжбюджетних трансфертів / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 50–59.
310. Радіонов Ю.Д. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2011. – № 5. – С. 54–64.
311. Радіонов Ю.Д. Управління якістю аудиту / Ю.Д. Радіонов // Фінансовий контроль. – 2011. – № 4. – С. 27–29.
312. Радіонов Ю.Д. Причини і наслідки неефективного використання міжбюджетних трансфертів // Економіка України. – 2012. – № 3. – С. 59–69.
313. Радіонов Ю.Д. Основні види та суть бюджетних порушень / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2012. – № 8. – С. 55–63.
314. Радіонов Ю.Д. Управлінські рішення як фактор неефективного використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2012. – № 12. – С. 41–51.
315. Радіонов Ю.Д. Результативність бюджетних програм як основа динамічного розвитку України / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2013. – № 7. – С. 21–33
316. Радіонов Ю.Д. Оцінка ефективності державних видатків / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2013. – № 12. – С. 76–87.
317. Радіонов Ю.Д. Прогнозування і планування як інструмент ефективного управління та використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2014. – № 4. – С. 40–54.

318. Радіонов Ю.Д. Бюджетні кошти як інвестиційний ресурс України / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2014. – № 9. – С. 35–53.
319. Радіонов Ю.Д. Проблеми реалізації бюджетних інвестицій / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2015. – № 2. – С. 48–60.
320. Радіонов Ю.Д. Використання бюджетних коштів в Україні: тенденції, проблеми і шляхи їх вирішення / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2016. – № 2. – С. 16–27.
321. Реформування фінансового контролю в Україні: проблемні питання та напрями їх вирішення : монографія / Л.В. Дікань [та ін.]. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 218 с.
322. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. / за ред. І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – Київ, 2016. – 70 с.
323. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р. – Київ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
324. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 № 538-р. – Київ, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
325. Рішення Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу» від 20 грудня 2016 року № 27–1. – Київ, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751220/R_RP_27-1_2016.pdf?subportal=main

326. Рішення Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на відновлення і розвиток інфраструктури Донецької області» від 21 лютого 2017 року № 5-1. – Київ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751325/R_RP_5-1_2017.pdf?subportal=main
327. Рішення Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на надання державної підтримки агропромислому комплексу» від 27 березня 2017 року № 7-2 / Рахункова палата України. – Київ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751338/R_RP_7-2_2017.pdf?subportal=main
328. Рішення Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету в 2016 році» від 28 березня 2017 року № 8-3. – Київ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751339/R_RP_8-3_2017.pdf?subportal=main
329. Рішення Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на науково-організаційну і наукову діяльність Національної академії педагогічних наук України та забезпечення підвищення кваліфікації керівних кадрів і спеціалістів у сфері освіти» від 11 квітня 2017 року № 9-2. – Київ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751512/R_RP_9-2_2017.pdf?subportal=main
330. Савчук Н.В. Бюджетні пріоритети демократичного суспільства: світова теорія і практика : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра екон. наук спец. 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Н.В. Савчук. – Київ, 2015. – 32 с.

331. Савчук Н.В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору : монографія / Н.В. Савчук. – Київ : КНЕУ, 2014. – 325 с.
332. Самошкіна О.А. Перспективне планування у сфері видатків бюджету як складова системи бюджетного регулювання / О.А. Самошкіна // Вісник КНТЕУ. – 2003. – № 5. – С. 23–30.
333. Самошкіна О.А. Удосконалення використання програмно-цільового методу в процесі управління державними видатками / О.А. Самошкіна // Наук. пр. НДФІ. – 2005. – Вип. 4 (33). – С. 70–76.
334. Самошкіна О.А. Перспективне прогнозування видатків бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток / О.А. Самошкіна // Наук. пр. НДФІ. – 2008. – Вип. 4 (45). – С. 112–117.
335. Самошкіна О.А. Бюджетні видатки як інструмент економічного зростання / О.А. Самошкіна // Агросвіт. – 2018. – № 21. – С. 50–56.
336. Самошкіна О.А. Формування видатків бюджету у системі суспільного розвитку / О.А. Самошкіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 21. – С. 79–84.
337. Самуэльсон П.А. Экономика : пер. с англ. / П.А. Самуэльсон, В.Д. Нордхаус. – М. : БИНОМ, 1997. – 800 с.
338. Сафонова Л.Д. Теоретичні засади управління видатками бюджету / Л.Д. Сафонова, Т.С. Невешкіна // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 100–110.
339. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія / Л.А. Васютинська, М.О. Бондаренко. – Одеса, 2014. – 191 с.
340. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні : монографія / О.А. Шевчук ; Ун-т ДФС України. – Ірпінь, 2016. – 377 с.

341. Стан та перспективи галузевого соціально-економічного розвитку в Україні : монографія / І.В. Яцкович, О.В. Голинська. – Одеса, 2013. – 356 с.
342. Становлення доктрини фінансової системи України: монографія / за ред. С.І. Юрія, О.М. Десятнюк. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 192 с.
343. Стиглиць Дж. Е. Экономика государственного сектора : пер. с англ. / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : Изд-во МГУ; ИНФРА М, 1997. – 720 с.
344. Стиглиць Дж. Е. Крутое пике : Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса : пер.с англ. / Дж. Е. Стиглиц. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с.
345. Сторонянська І.З. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації / І.З.Сторонянська, Л.Я. Бенювська // Фінанси України. – 2016. – № 5. – С. 34–47.
346. Сфера державних закупівель у полоні старих схем / Рахункова палата України. – Київ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744884>
347. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів / І.І. Уманський //Фінанси України. – 2015. – № 1. – С. 9–28.
348. Управління державними доходами і видатками : навч. посіб. / Б.С. Малиняк [та ін.] ; за ред. Б.С. Малиняка ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Тернопіль : Астон, 2015. – 152 с.
349. Теорія фінансів / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – Київ : Центр навч. літ., 2010. – 576 с.
350. Ткаченко Н.В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес / Н.В. Ткаченко. – Фінансовий простір. – 2013. – № 3 (11). – С. 78–84.

351. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // *Фінанси України*. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
352. Феценко Л.В. Бюджетна система України / Л.В. Феценко. – Київ : Кондор, 2008. – 440 с.
353. *Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку* / за ред. І.Я. Чугунова. – Київ : ДННУАФУ, 2009. – 848 с.
354. *Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика* : монографія / М.А. Козоріз, А.Я. Кузнєцова, І.З. Сторонянська, Г.В. Возняк. – Київ : УБС НБУ, 2010. – 222 с.
355. *Фінансовий контроль і аудит: реалії та перспективи розвитку* : монографія / Л.М. Івашова, О.М. Гнєзділова, Н.Г. Волик ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 258 с.
356. *Формування і функціонування бюджетної системи України* : монографія / С.О. Булгакова, О.Т. Колодій, Л.В. Єрмошенко [та ін.] ; за заг. ред. А.А. Мазаракі. – Київ : Книга, 2003. – 344 с.
357. Циганов С.А., Табакова Т.В. Еволюція концептуальних підходів щодо ролі видатків бюджету в розвитку економіки / С.А. Циганов, Т.В. Табакова // *Фінанси України*. – 2013. – № 12. – С. 89–99.
358. Череп О.Г. Місцеві фінанси / О.Г.Череп, О.Ю.Столяр. – Київ : Кондор, 2014. – 468 с.
359. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І.Я. Чугунов. – Київ : НІОС, 2003. – 488 с.
360. Чугунов І.Я. Державні видатки у системі фінансового регулювання / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // *Фінанси України*. – 2003. – № 12. – С. 3–8.
361. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // *Фінанси України*. – 2004. – № 9. – С. 37–44.

362. Чугунов І.Я. Бюджетно-податкова політика в умовах інституційних перетворень / І.Я. Чугунов, В.Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2014. – № 4. – С. 79–91.
363. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я. Чугунов. – Київ : НДФІ, 2005. – 259 с.
364. Чугунов І.Я. Інституційна архітектура бюджетної системи / І.Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3–10.
365. Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія економічного зростання / І.Я. Чугунов // Наук. пр. НДФІ. – 2006. – Вип. 2 (35). – С.1 3–18.
366. Чугунов І.Я. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки / І.Я. Чугунов, К.В. Брижан // Економічний вісник університету. – 2017. – Вип. 32 (1). – С. 241–251.
367. Чугунов І.Я. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни / І.Я. Чугунов, І.М. Ігнатюк // Економічний вісник університету. – 2016. – № 28/1. – С. 217–226.
368. Чугунов І.Я. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки / І.Я. Чугунов, М.Д. Пасічний // Вісник КНТЕУ. – 2016. – № 5. – С. 5–18.
369. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2014. – № 5. – С. 64–77.
370. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
371. Чугунов І.Я. Бюджетні відносини в системі соціально-економічного розвитку країни / І.Я. Чугунов // Казна України. – 2014. – № 6. – С. 25–28.
372. Чугунов І.Я. Державне фінансове регулювання розвитку людського потенціалу / І.Я. Чугунов, Л.В. Козарезенко // Вісник КНТЕУ. – 2017. – № 3. – С. 116–132.
373. Чугунов І.Я. Становлення бюджетної системи і механізму бюджетного регулювання в Україні / І.Я. Чугунов //

- Наукові записки. – Т. 30. Економічні науки. – 2004. – С. 12–17.
374. Чуркіна І.Є. Діалектика трансформації бюджетної системи в умовах глобалізації : монографія / І.Є.Чуркіна. – Тернопіль : Астон, 2015. – 368 с.
375. Чухно А.А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А.А. Чухно // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 4–13.
376. Шевченко Н.І. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан, проблематика, напрямки реформування / Н.І. Шевченко, В.О. Куліченко ; Академія муніципального управління. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dy.nauka.com.ua
377. Шевчук О.А. Державний фінансовий контроль в Україні: теорія, методологія, практика : автореф. дис. д-ра екон. наук. спец. 08.00.08 / О.А. Шевчук; УБС НБУ. – Київ, 2014. – 42 с.
378. Юрій С.І. Бюджетна система / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – Київ : Таксон, 2002. – 256 с.
379. Юрій С.І. Антологія бюджетного механізму : монографія / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, Я.М. Буздуган. – Тернопіль : Екон. думка, 2001. – 250 с.
380. Теорія фінансів : підручник / П.І. Юхименко, В.М. Федосов, Л.Л. Лазебник [та ін.] ; за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – Київ : Центр навч. літ., 2010. – 576 с.
381. Ярошевич Н.Б. Бюджетний менеджмент : навч.-метод. посіб. /Н.Б. Ярошевич, Н.О. Шпак, В.Є. Матвіїшин. – Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2012. – 224 с.
382. Яценко Ю.О. Окремі аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів / Ю.О. Яценко // Фінанси України. – 2013. – № 7. – С. 44–54.
383. Afonso A., Furceri D. Government size, composition, volatility and economic growth. *European Journal of Political Economy*. – 2010. – № 26(4). – P. 517–532.

384. Budgeting and forecasting solutions [Електронний ресурс].
Режим доступу : <https://www.oneadvanced.com/solutions/financial-management/budgeting-and-forecasting/>
385. Budgeting for your future [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.policemutual.co.uk/retirement-ifa/investments-budgeting/budgeting-for-your-future/>
386. Budget 2018: Urgent need for research, regulation and innovation in health insurance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.firstpost.com/business/budget-2018-urgent-need-for-research-regulation-and-innovation-in-health-insurance-4355497.html>
387. Budgeted expenditures as appropriations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=28A.505.150>
388. Budget rules [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.government.nl/topics/budget-day/budget-rules>
389. Budget structure expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1158849761269&language=en&pagename=Inversor%2FPag e%2FINVE_contenidoFinal
390. Budget 2018 Highlights: Indigenous and Northern investments [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1520368281802/1520368298215>
391. Capital Expenditures Budget [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.cliffsnotes.com/study-guides/accounting/accounting-principles-ii/budgets/capital-expenditure-res-budget>
392. Despite challenges, Mayor's budget targets investments in public safety, jobs, city's future [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://louisvilleky.gov/news/despite-challenges-mayor%E2%80%99s-budget-targets-investments-public-safety-jobs-city%E2%80%99s-future>

393. Douat E. Finances Publiques, Finances Communautaires, Nationales, Sociales et Locales ; hémis, droit public. PUF. – 2006. – 485 p.
394. Expenditure Budget [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economywatch.com/budget/important-concepts/expenditure.html>
395. Expenditure management strategy. Expenditure Budget 2017–2018. – Quebec, Legal deposit – March. – 2017. – 29 p.
396. Expenditure report 2017. Government publication. Published by the stationery office. – Dublin, 2017. – 207 p.
397. Financial regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. – 467 p.
398. Glomm G. Productive government expenditures and long-run growth / G. Glomm, B. Ravikumar // Journal of Economic Dynamics and Control. – 1997. – Vol. 21. – Issue 1. – P. 183–204.
399. How Budget 2018 can help you take investment decisions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.telegraphindia.com/business/how-budget-2018-can-help-you-take-investment-decisions-204455>
400. How is the EU budget spent? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_en
401. ISSAI 20 Principles of Transparency and Accountability [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intosai.org
402. ISSAI 400 Fundamental Principles of Compliance Auditing [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intosai.org
403. ISSAI 4000 General Introduction to Guidelines on Compliance Audit [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intosai.org
404. ISSAI 4100 Compliance Audit Guidelines for Audits Performed Separately from the Audit of Financial Statements [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intosai.org

405. ISSAI 4200 Compliance Audit Guidelines Related to Audit of Financial Statements [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intosai.org
406. ISSAI 40 Quality Control for SAIs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intosai.org
407. Krugman P.R. The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. WWNorton, 2008.224p.
408. New rules on passive investment arrive in budget [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.agcanada.com/daily/new-rules-on-passive-investment-arrive-in-budget>
409. New investments in operating budget and capital plan to upgrade transportation infrastructure [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.boston.gov/news/new-investments-operating-budget-and-capital-plan-upgrade-transportation-infrastructure>
410. Redburn Steve. Budgeting for Investment [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/03/redburn-layout-final-pdf-3-6-17.pdf>
411. Radionov Yu. Institutional transformation is a prerequisite for economic growth // International Scientific Conference Corporate Governance: Strategies, Processes, Technology: Conference Proceedings, October 20th, 2017. Kaunas, Lithuania: Baltija Publishing. 220 p. P. 68–71
412. Radionov Yu. Functions of the modern state and its role in the provision of public goods // International Scientific Conference Anti-Crisis Management: State, Region, Enterprise: Conference Proceedings, Part I, November 17th, 2017. Le Mans, France: Baltija Publishing. 172 p. P. 14–17
413. Radionov Yu.D. Budget violation as a factor deterring economic and social development of Ukraine //European science review – January-February №1, 2014. Vienna, Austria. – P. 222-226
414. Radionov Yu. Socio-economic development of regions of Ukraine: problems of program implementation and effective

- use of budget funds // Institutional framework for the functioning of the economy in the context of transformation: Collection of scientific articles. – Publishing house «BREEZE», Montreal, Canada, 2015, P.142-148
415. Radionov Yu. Problems effectiveness of the implementation of financial policy Ukraine// Economics, management, law: socio-economic aspects of development: Collection of scientific articles. Vol.1. – Edizioni Magi, Roma, Italy, 2016, P. 329–332
416. Radionov Yu. Efficiency of budget expenditures is an important factor in ensuring social and economic development of the country// III International scientific conference, Modern Transformation in Economics and Management: Conference Proceedings, Part II, 2019. Klaipeda, Lithuania: Baltija Publishing, P. 112–115.
417. Singapore Budget 2018: Private-hire car services Uber, Grab may face regulations and licensing [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.businesstimes.com.sg/government-economy/singapore-budget-2018/singapore-budget-2018-private-hire-car-services-uber-grab>
418. Stiglitz, J., Ocampo, J.A., Spiegel, S. et. al. (2006). Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development. Oxford: Oxford University Press, 352p.
419. Tanzi Vito. Corruption and the Budget: Problems and Solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4615-4935-2_6
420. Tanzi V. Fiskal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects: Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. (P. 295–316)
421. What Is an Expenditure Budget? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bizfluent.com/info-7749442-expenditure-budget.html>

ДОДАТКИ

Додаток 1

Частка видатків державного та місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету та ВВП України у 1992–2018 роках, %

Роки	Видатки державного бюджету		Видатки місцевих бюджетів	
	Частка у зведеному бюджеті	Частка у ВВП	Частка у зведеному бюджеті	Частка у ВВП
1992	62,00	31,49	38,00	15,18
1993	60,59	25,16	39,41	16,05
1994	69,70	38,90	30,30	16,96
1995	60,72	29,26	39,28	17,87
1996	65,50	28,96	34,50	14,84
1997	60,00	24,74	40,00	15,53
1998	51,00	17,92	49,00	15,21
1999	54,60	16,83	45,40	12,34
2000	64,66	20,87	35,34	10,82
2001	59,74	19,79	40,26	12,19
2002	58,87	19,62	41,13	12,27
2003	58,58	20,98	41,42	12,64
2004	62,15	23,35	37,85	11,71
2005	63,30	25,67	36,70	12,12
2006	58,80	25,23	41,20	13,93
2007	57,60	24,39	42,40	14,55
2008	59,33	25,76	40,67	14,67
2009	58,99	26,85	41,01	14,92
2010	59,89	28,16	40,11	14,76
2011	57,70	25,97	42,30	13,90
2012	55,43	28,04	44,57	15,77
2013	57,00	27,76	43,00	15,11
2014	57,66	27,77	42,34	14,40
2015	59,45	29,67	40,55	14,34
2016	58,56	20,53	41,43	14,53
2017	53,62	19,00	46,36	16,42
2018	54,91	19,90	45,13	16,38

Джерело: розраховано автором за даними [250].

Структура видатків бюджету м. Мадрид у 2017 році

Основні напрями видатків	Млн євро
Медицина	7,636
Освіта і молодіжний спорт	4,539
Транспорт, житлова інфраструктура	1,791
Соціальні питання	1,586
Представництво і правосуддя	768
Політика зайнятості	443
Екологія	389
Економіка і скарбниця	332
Інші сектори	205
Культура і туризм	133
Асамблея	29
Аудиторська палата	10
Головування у громаді м. Мадрид	1
Усього	2325,552

Джерело: складено автором за [389].

**Сучасні проблеми бюджетного регулювання
та шляхи їх вирішення**

Проблеми	Шляхи вирішення
Нерівномірність доходів і видатків місцевих бюджетів	Удосконалення системи бюджетного вирівнювання
Обмежена ресурсна база місцевих бюджетів	Запровадження бюджетної децентралізації та пошук органами місцевого самоврядування джерел наповнення дохідної бази місцевих бюджетів
Ручне управління бюджетним процесом і залежність регіонів від центру	Реформування системи і запровадження справедливого розподілу міжбюджетних трансфертів між регіонами
Неефективна система міжбюджетних відносин, що передбачає рух коштів з державного бюджету місцевим бюджетам в односторонньому напрямі без суттєвої віддачі	Реформування міжбюджетних відносин шляхом запровадження бюджетної децентралізації із застосуванням стимулів ефективного використання коштів, а також посилення контролю та відповідальністю розпорядників бюджетних коштів за використання фінансових ресурсів і одержані ними результати

Джерело: розроблено автором.

Схема формування складових елементів інвестиційної політики



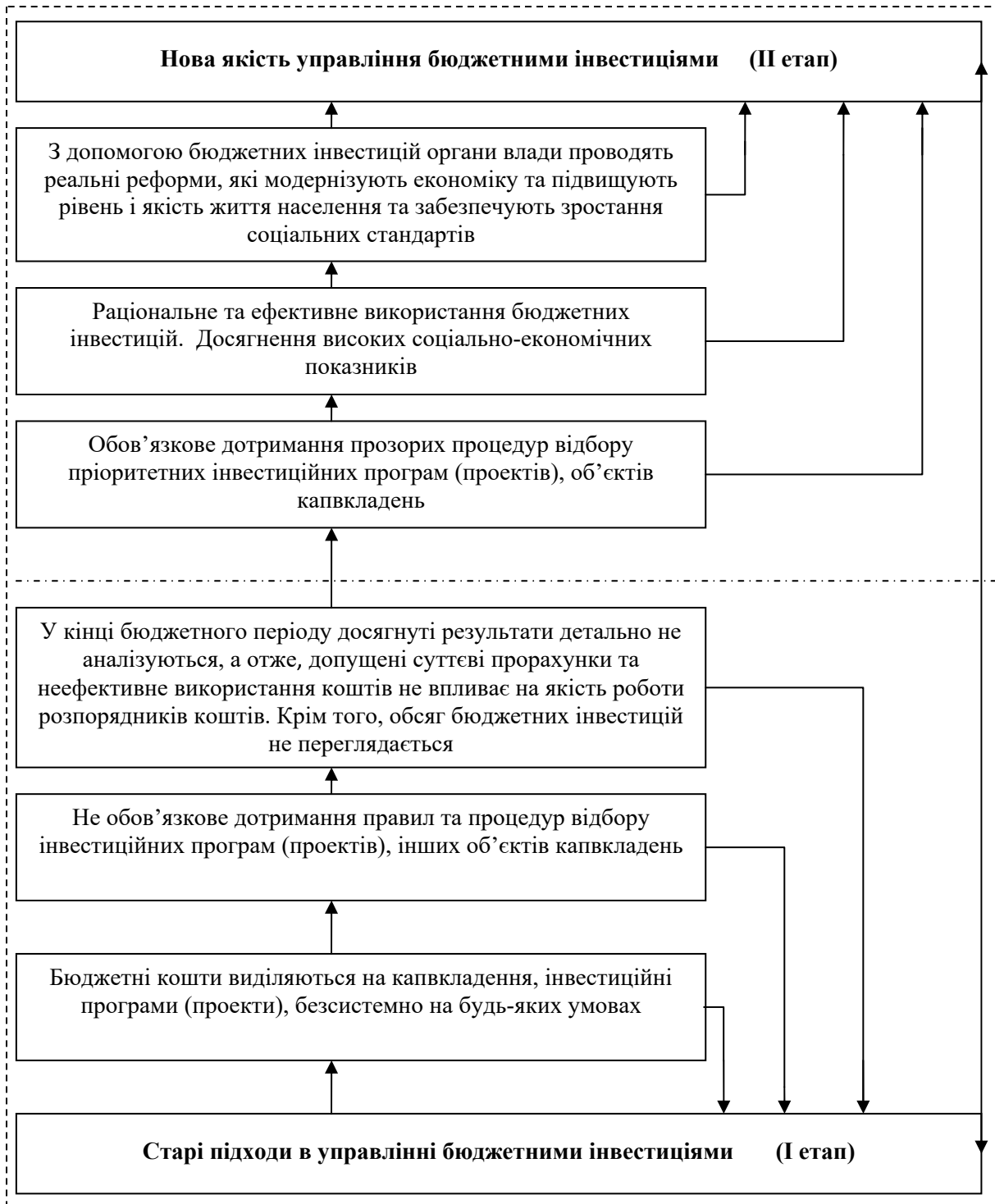
Джерело: розроблено автором.

Деякі можливі втрати та здобутки при реалізації суспільно необхідних інвестиційних програм (проектів)

Втрати	Здобутки
Виснаження природних ресурсів; загроза флорі та фауні; забруднення ґрунту, води та повітря; руйнування інфраструктурних об'єктів; загроза культурній спадщині; перевантаженість транспортних шляхів, сполучень; знищення ландшафтів	Ефективне використання природних ресурсів; створення заповідників; забезпечення сталого економічного розвитку; зменшення забруднень та застосування сучасних технологій очищення води, повітря, рекультивації ґрунтів; розвиток сучасної інфраструктури; збереження та примноження культурних цінностей; розблокування транспортних ділянок, забезпечення комфортних умов пересування та зменшення тривалості поїздок; відновлення ландшафтів

Джерело: розроблено автором.

Схема руху та етапів управління бюджетними інвестиціями



Джерело: розроблено автором.

Валовий регіональний продукт у 2014–2016 рр.

Області	Млн грн (у фактичних цінах)		
	2014 рік	2015 рік	2016 рік
м. Київ	357377	451700	559140
Донецька	119983	115012	137500
Дніпропетровська	176540	215206	244478
Харківська	95596	124843	154871
Одеська	74934	99761	119800
Луганська	31393	23849	31356
Київська	79561	104030	128638
Запорізька	65968	89061	104323
Рівненська	28724	35252	39469
Закарпатська	24120	28952	32390
Волинська	24195	31688	35744
Тернопільська	21676	26656	31072
Чернігівська	28156	36966	43362
Україна	1586915	1988544	2385367

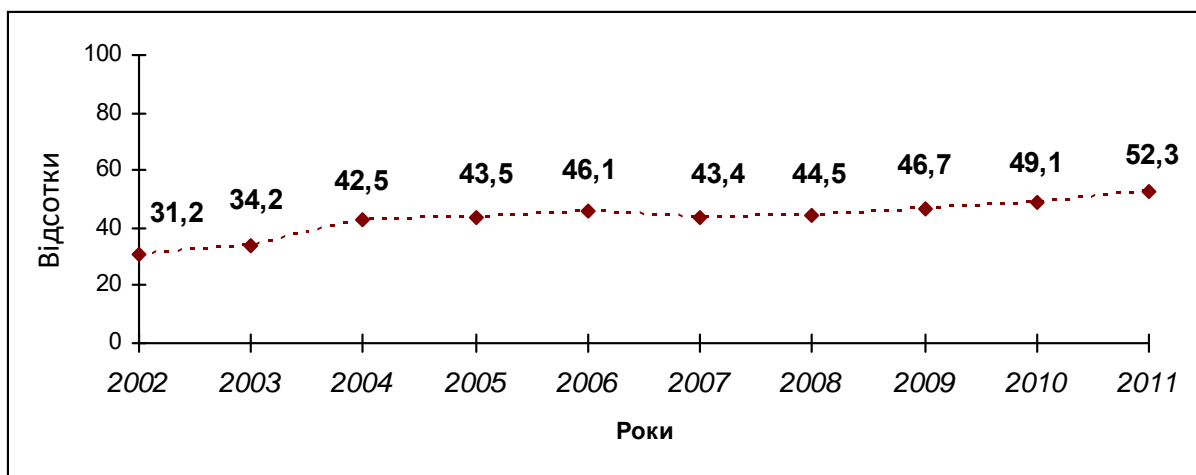
Джерело: побудовано автором за [50].

**Вироблений у 2016 році валовий регіональний продукт
у розрахунку на одну особу**

Області	Грн (у фактичних цінах)
	2016 рік
м. Київ	191736
Донецька	32318
Дніпропетровська	75396
Харківська	57150
Одеська	50159
Луганська	14251
Київська	74216
Запорізька	59729
Рівненська	33958
Закарпатська	25727
Волинська	34310
Тернопільська	29247
Чернігівська	41726
Україна	55899

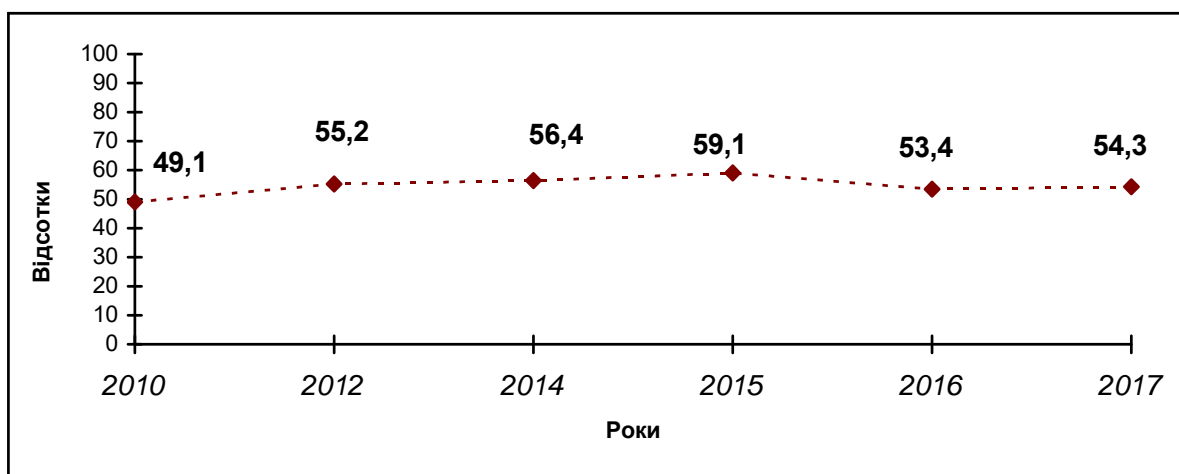
Джерело: побудовано автором за [50].

Частка трансфертів з державного бюджету у структурі доходів місцевих бюджетів за 2002–2011 рр.



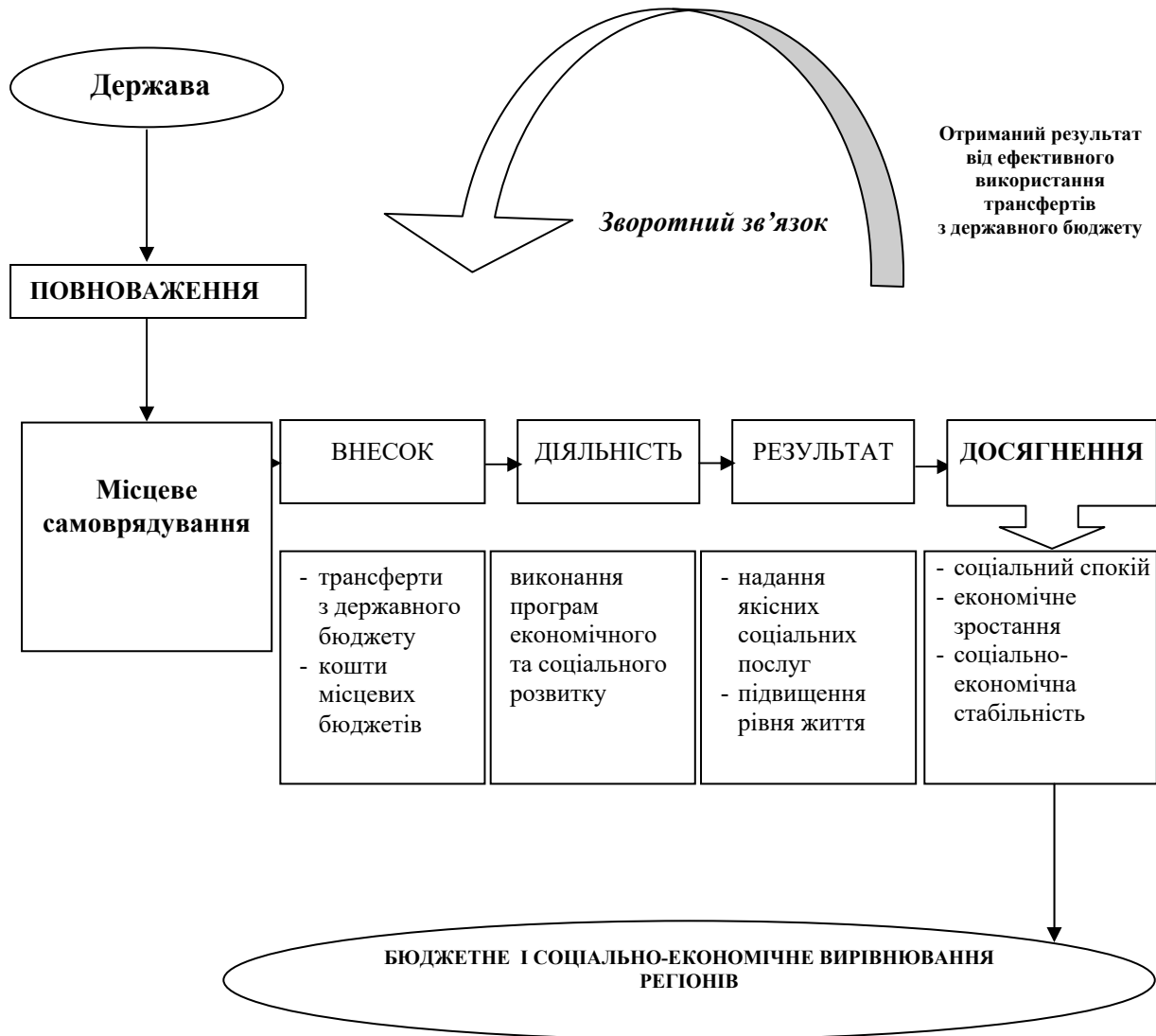
Джерело: побудовано автором за [64; 65; 66; 67; 68].

Частка трансфертів з державного бюджету України у структурі доходів місцевих бюджетів за 2010–2017 рр.



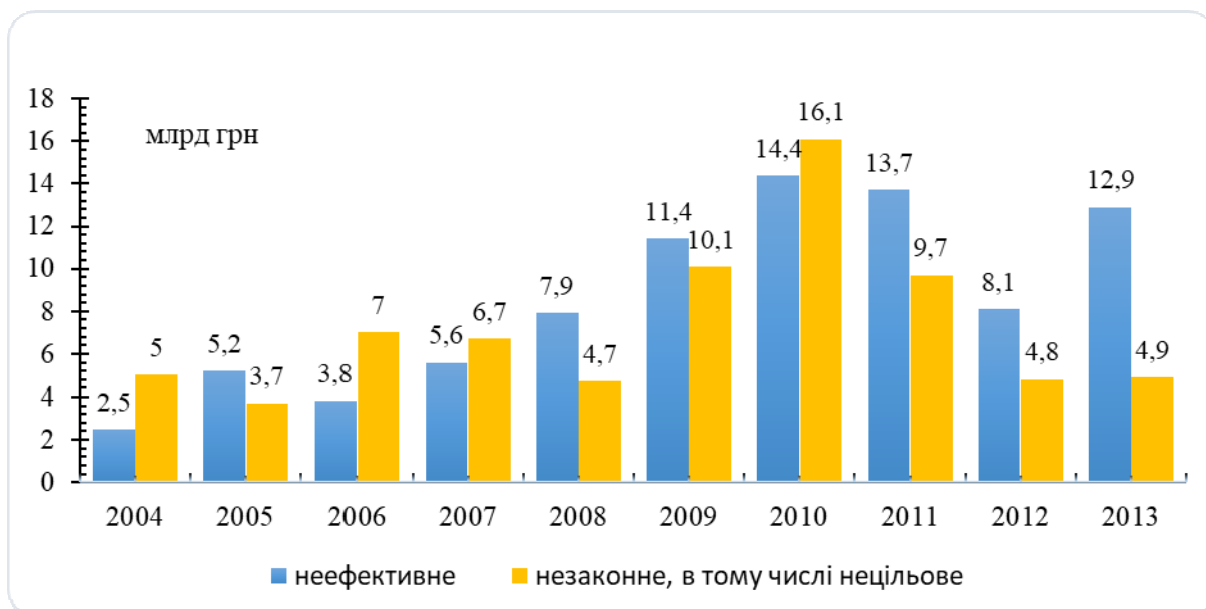
Джерело: побудовано автором за [67; 69; 70; 71; 72; 73].

Схема руху трансфертів з державного бюджету



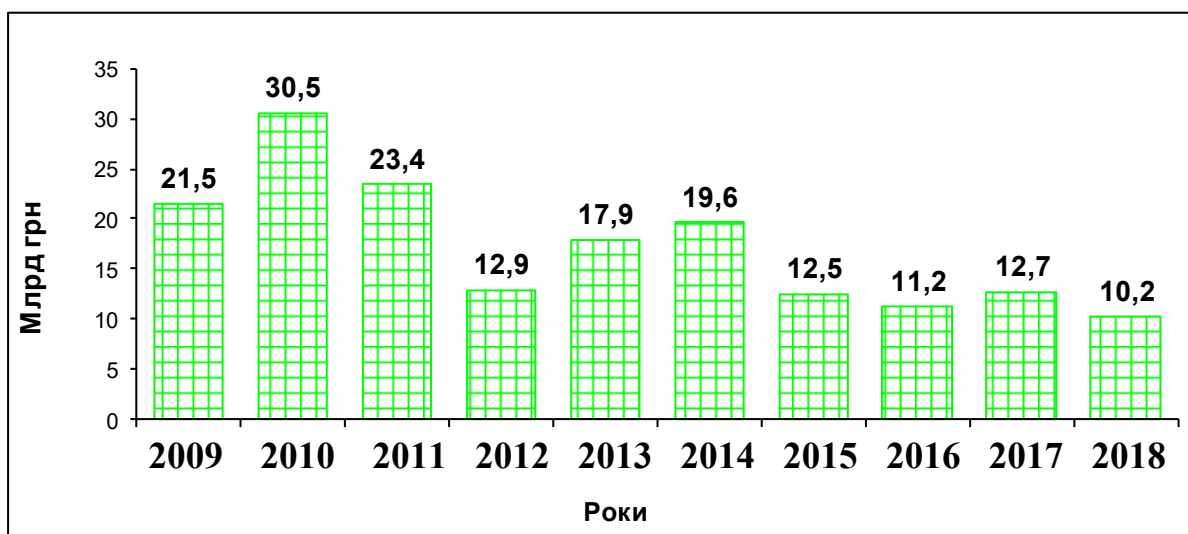
Джерело: розроблено автором.

Встановлені факти неефективного, незаконного, у тому числі нецільового, використання бюджетних коштів



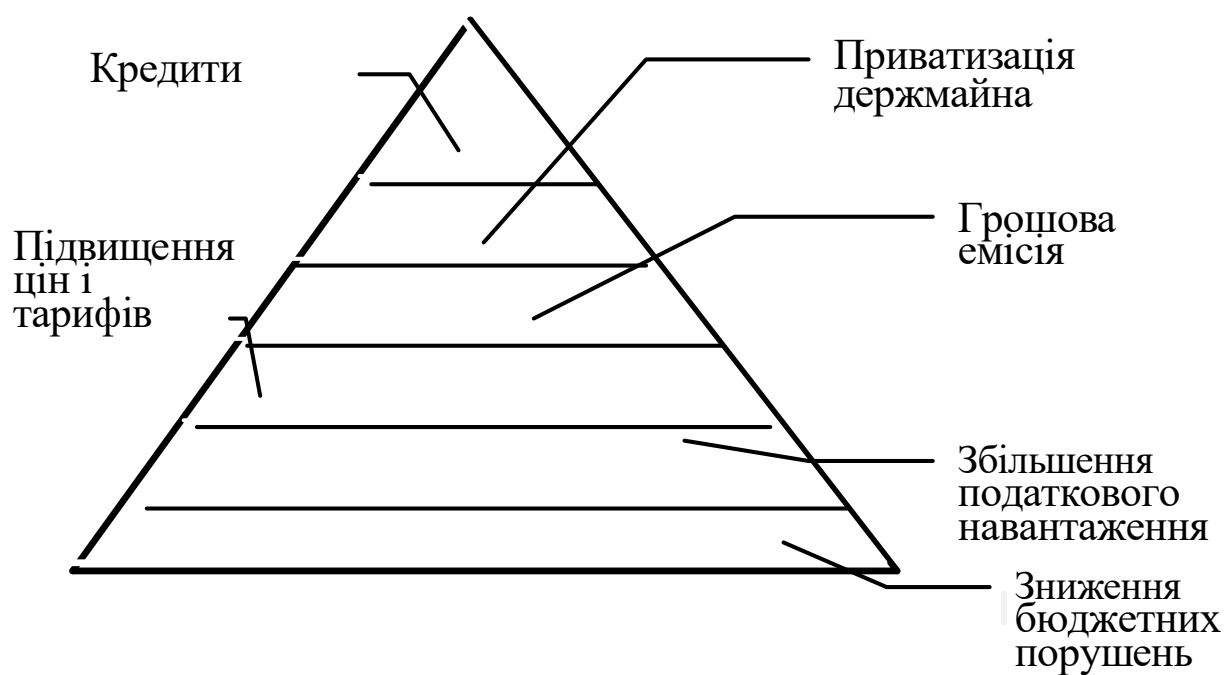
Джерело: побудовано автором за [128; 129; 130; 137].

Загальні обсяги неефективного, незаконного, у тому числі нецільового, використання бюджетних коштів



Джерело: побудовано автором за [133–142].

Піраміда потенційних можливостей



Джерело: розроблено автором.

**Ключові порушення бюджетного законодавства,
2011–2013 рр.**

Класифікація видів порушень	2011 р., %	2012 р., %	2013 р., %	Разом за 2011– 2013 рр., %
Бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення	40,9	–	1,6	14,2
Порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти	19,1	24,9	18,1	20,7
Використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав	13,1	27,9	25,8	22,3
Втрати внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень	6,0	1,7	–	2,6
Планування з порушенням чинного законодавства	5,5	8,9	34,3	16,2
Використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства	3,9	6,9	–	3,6
Заплановані та використані кошти, не передбачені жодною державною програмою	3,2	–	–	1,0
Недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження і подання документів	–	12,7	–	4,2
Порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку	–	9,8	4,5	4,8
Нецільове використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державних програм	–	3,0	–	1,0
Відволікання коштів державного бюджету у дебіторську заборгованість	–	1,7	3,9	1,9
Недотримання установлених порядку та термінів перерахування міжбюджетних трансфертів	–	–	2,1	0,7
Недотримання принципу пропорційності фінансування (розподілу) бюджетних коштів	–	–	2,1	0,7
Нецільове використання кредитних ресурсів	–	–	4,6	1,5
Незаконні виплати заробітної плати	–	–	1,2	0,4
Інші	8,3	2,5	1,8	4,2
Усього, %	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за [135–137].

**Ключові порушення бюджетного законодавства,
2015–2017 рр.**

Класифікація видів порушень	2015 р., %	2016 р., %	2017 р., %	Разом за 2015– 2017 рр., %
Порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти	10,4	1,8	1,0	4,4
Використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав	32,6	48,2	26,1	35,6
Планування з порушенням чинного законодавства	33,6	35,8	40,7	36,7
Використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства	13,9	11,1	24,8	16,6
Недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження і подання документів	5,5	–	3,8	3,1
Порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку	–	2,0	1,0	1,0
Відволікання коштів державного бюджету у дебіторську заборгованість	1,1	–	–	1,1
Незаконні виплати заробітної плати	2,1	–	–	2,1
Інші	0,8	1,1	2,6	1,5
Усього, %	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за [139–141].

Види порушень неефективного управління та використання бюджетних коштів, 2011–2013 рр.

Класифікація видів порушень	2011 р., %	2012 р., %	2013 р., %	Разом за 2011– 2013 рр., %
Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень	22,9	10,6	–	11,2
Втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень	22,0	26,1	8,1	18,7
Неефективне використання коштів іноземних цільових позик та коштів, пов'язаних з обслуговуванням цих позик	21,6	8,4	–	10,0
Неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування	15,3	9,0	26,2	16,8
Неефективне використання коштів спеціального фонду та резервного фонду державного бюджету	5,4	–	1,8	2,4
Неефективне управління коштами через недоліки в плануванні	4,3	14,0	–	6,1
Неефективне використання коштів резервного фонду державного бюджету	2,6	–	–	0,9
Неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів та на проведення науково-дослідних робіт	2,3	–	1,1	1,1
Неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання), оплату послуг з оренди приміщень, утримання автотранспорту та неефективне використання державного майна	2,0	4,6	6,1	4,2
Неефективне використання коштів Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	–	12,2	26,6	12,9
Неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів	–	11,8	4,3	5,4

Формування видатків бюджету

Закінчення дод. 17

Класифікація видів порушень	2011 р., %	2012 р., %	2013 р., %	Разом за 2011– 2013 рр., %
Неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету	–	–	25,1	8,4
Інші	1,6	3,3	0,7	1,9
Усього, %	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за [135–137].

Додаток 18

Види порушень неефективного управління та використання бюджетних коштів, 2015–2017 рр.

Класифікація видів порушень	2015 р., %	2016 р., %	2017 р., %	Разом за 2015– 2017 рр., %
Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень	11,6	–	2,7	4,8
Втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень	2,9	70,4	60,9	44,7
Неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування	3,6	–	–	3,6
Неефективне управління коштами через недоліки в плануванні	32,5	1,6	–	11,4
Неефективне використання коштів резервного фонду державного бюджету	–	–	4,6	4,6
Неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів та проведення науково-дослідних робіт	1,3	1,8	–	1,0
Неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання), оплату послуг з оренди приміщень, утримання автотранспорту та неефективне використання державного майна	5,7	–	–	5,7

Додатки

Закінчення дод. 18

Класифікація видів порушень	2015 р., %	2016 р., %	2017 р., %	Разом за 2015– 2017 рр., %
Неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів	24,5	1,3	10,8	12,2
Неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету	16,6	18,5	8,9	14,6
Неефективне управління державним майном шляхом його утримання без використання	–	2,3	3,8	2,0
Інші	0,4	4,1	1,6	2,0
Усього, %	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за [139–141].

Додаток 19

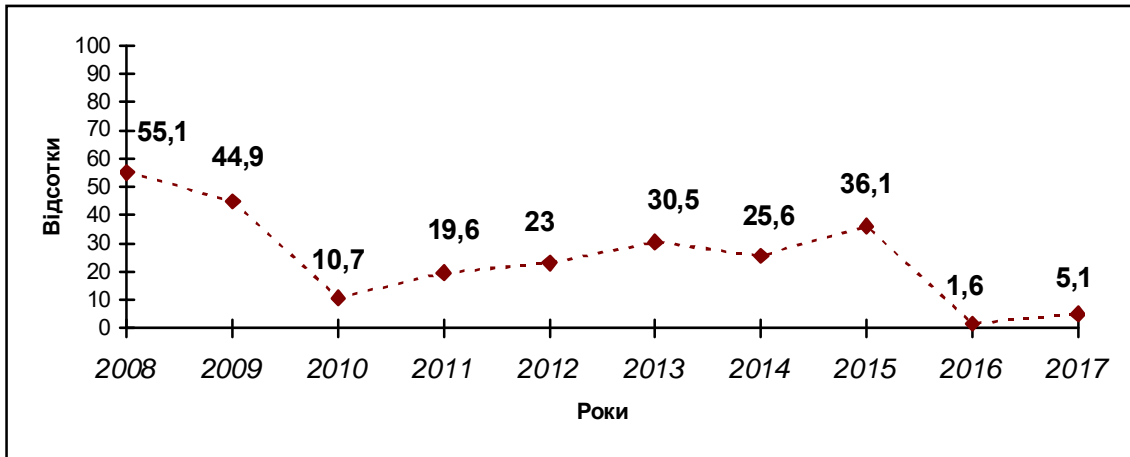
Частка неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів у ВВП України

(млрд грн)

Показники	Роки									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Номинальний ВВП (у фактичних цінах)	913,4	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2	2982,9	3558,7
Неефективне, незаконне, у тому числі нецільове, використання бюджетних коштів	21,5	30,5	23,4	12,9	17,9	19,6	12,5	11,2	12,7	10,2
Частка у ВВП, %	2,3	2,8	1,8	0,9	1,2	1,3	0,6	0,5	0,4	0,3

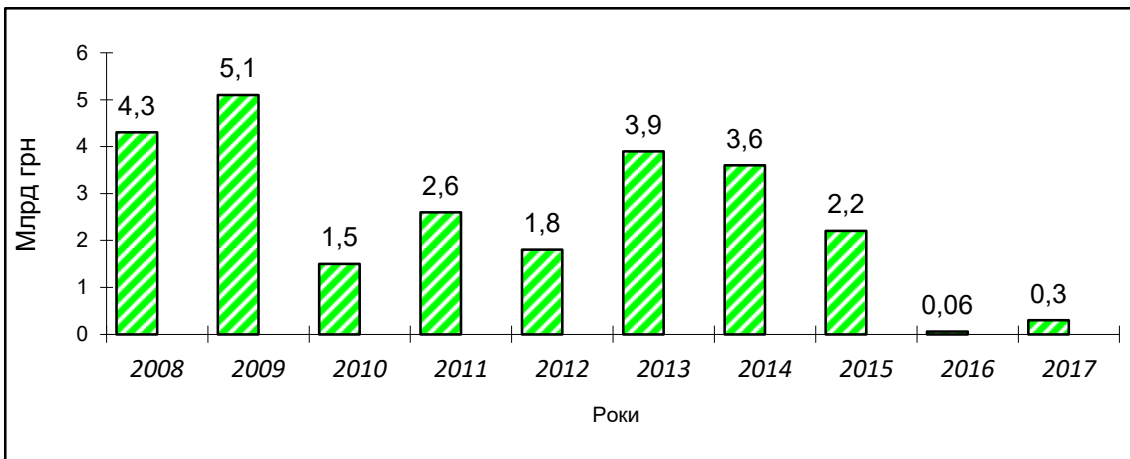
Джерело: розраховано автором за [48; 96; 133–142].

Загальний обсяг виявлених фактів у структурі неефективного використання державних коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування



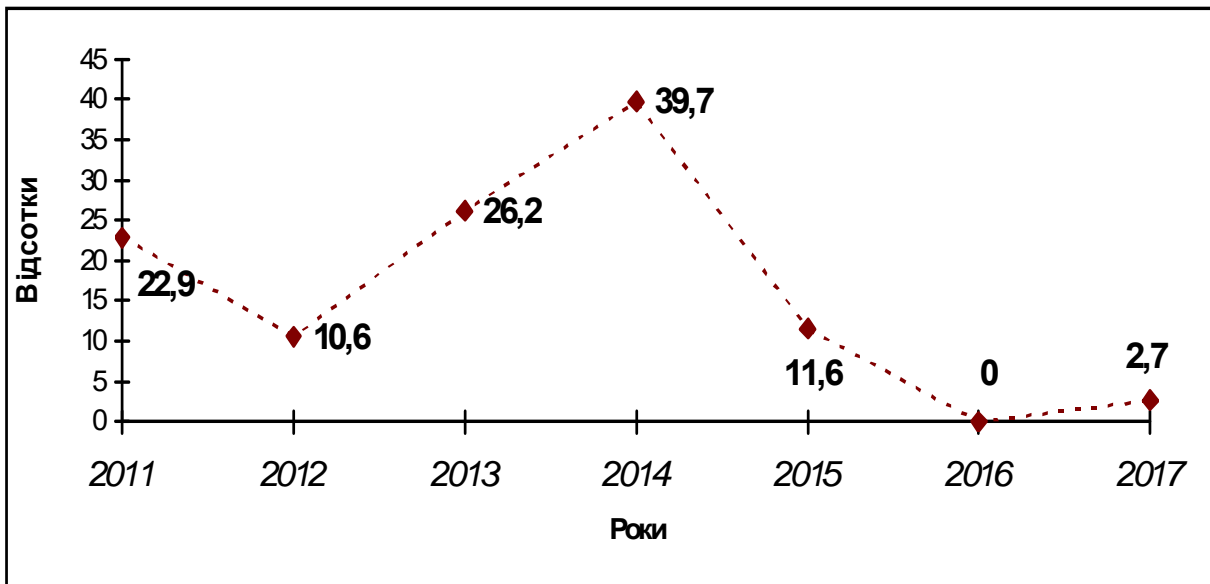
Джерело: розраховано автором за [132–141].

Загальний обсяг виявлених бюджетних коштів через недоліки в плануванні та відсутність обґрунтованого прогнозування і планування



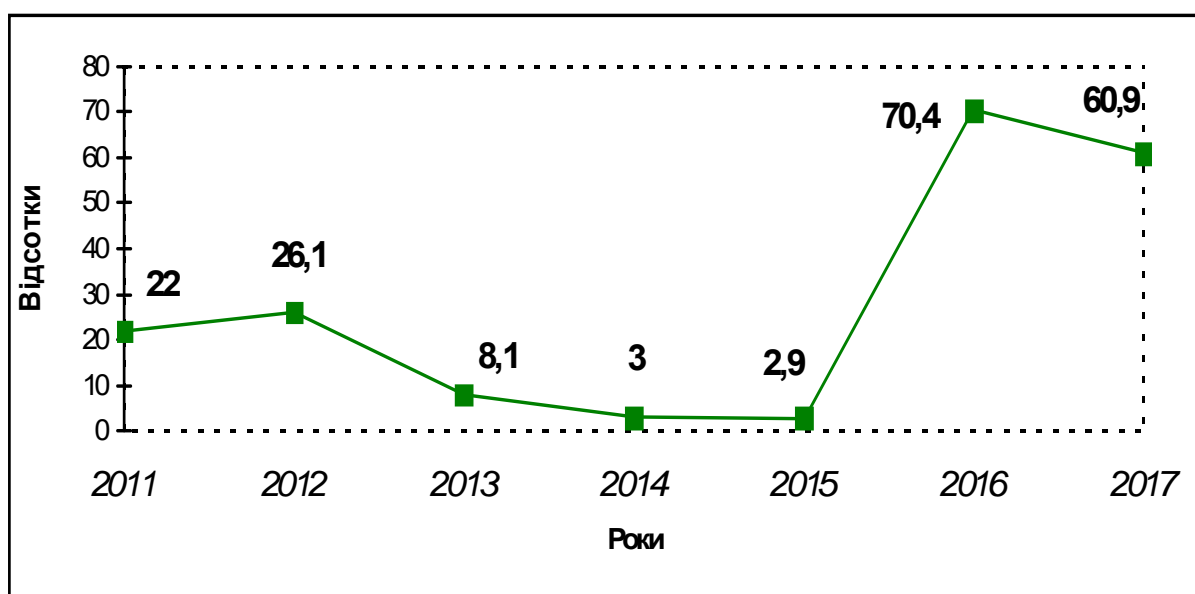
Джерело: розраховано автором за [132–141].

Частка необґрунтованих управлінських рішень у загальній структурі виявлених Рахунковою палатою фактів неефективного управління та використання бюджетних коштів



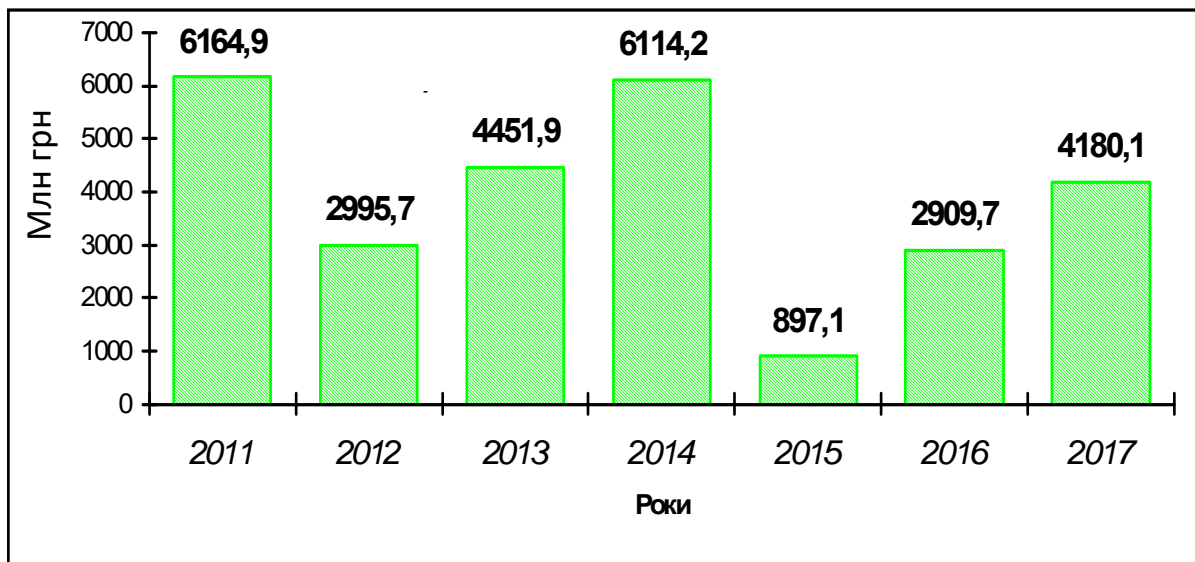
Джерело: розраховано автором за [135–141].

Частка втрат бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень у структурі виявлених Рахунковою палатою фактів неефективного управління та використання бюджетних коштів



Джерело: розраховано автором за [135–141].

Загальна сума втрат бюджету та прийняття необґрунтованих управлінських рішень у загальній структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів



Джерело: розраховано автором за [135–141].

Основні принципи забезпечення ефективного контролю

Принципи	Значення
Незалежності	Суб'єкти контролю мають проводити контрольні заходи в межах чинного законодавства. Їх діяльність не повинна залежати від будь-яких інституцій або персон
Об'єктивності	Бути неупередженим у своїй діяльності і чесно відображати у своїх звітах реальний стан об'єкта, що перевіряється
Безсторонності	Уникати необ'єктивності та можливих втягувань до корупційних діянь об'єкта контролю. При проведенні контрольного заходу не надавати перевагу будь-яким стороннім особам, державним органам, установам, об'єднанням або іншим організаціям
Повноти	Контрольними заходами має бути охоплена уся діяльність, куди спрямовуються бюджетні кошти
Безперервності	Контроль має здійснюватися на постійній основі
Системності	З початком нового контрольного заходу аналізувати попередній і досягнуті результати
Результативності	Проведені контрольні заходи мають бути ефективні, виявляти недоліки бюджетної та фінансової системи, поліпшувати систему управління фінансами
Професіоналізму	Контрольні заходи мають проводитися професійно підготовленими, досвідченими спеціалістами, і практиками у сфері бюджету, фінансів, які володіють специфічними знаннями і навичками
Підзвітності	Про результати своєї роботи суб'єкти контролю звітують перед державними органами в межах повноважень, визначених законодавством
Прозорості	Діяльність суб'єктів контролю має бути чесною і відкритою для суспільства
Гласності	Результати діяльності суб'єктів контролю мають бути доступні для суспільства і постійно оприлюднюватися через ЗМІ

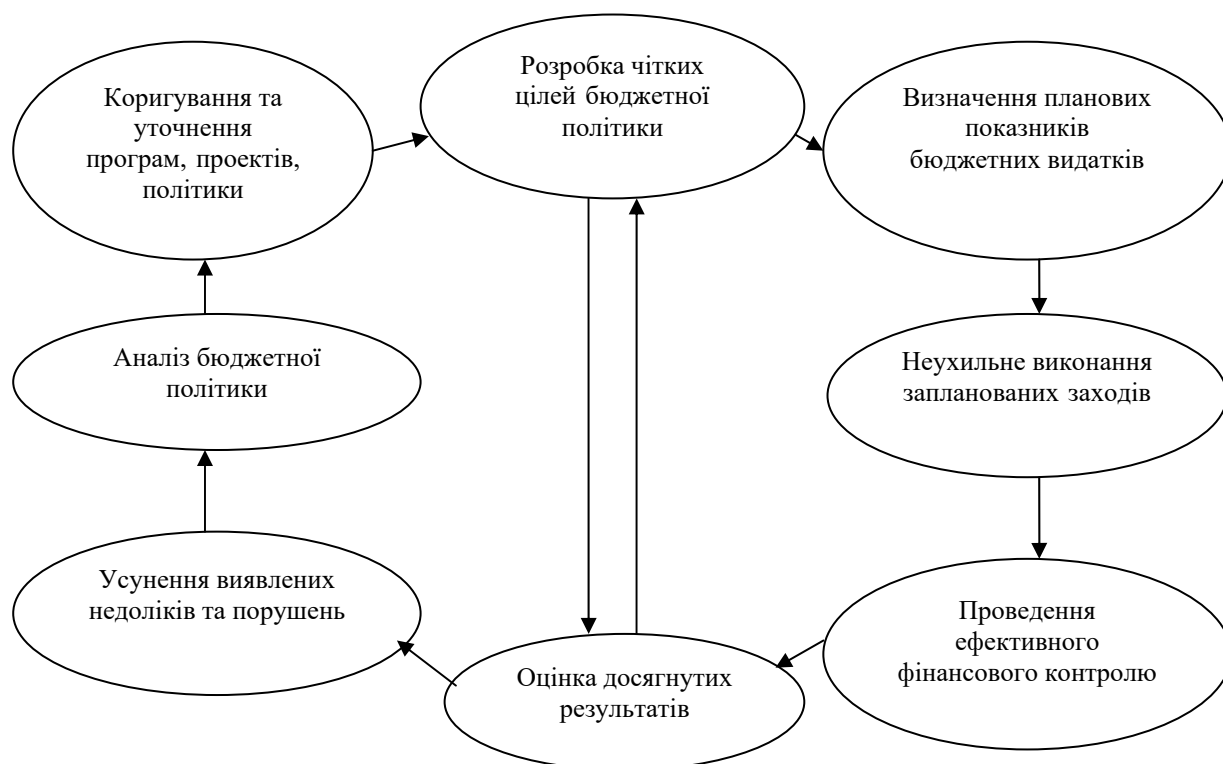
Джерело: розроблено автором.

Вплив контролю на стадії бюджетного процесу



Джерело: розроблено автором.

Організаційна структура ефективного бюджетного процесу



Джерело: розроблено автором.

Додаток 28
Капітальні інвестиції в Україні за джерелами фінансування за 2010–2017 роки*

	(млн грн)															
	2010 р.	% до загального обсягу	2011 р.	% до загального обсягу	2012 р.	% до загального обсягу	2013 р.	% до загального обсягу	2014 р.	% до загального обсягу	2015 р.	% до загального обсягу	2016 р.	% до загального обсягу	2017 р.	% до загального обсягу
Усього	180575,5	100	241286,0	100	273256,0	100	249873,4	100	219419,9	100	273116,4	100	359216,1	100	448461,5	100
у т.ч. за рахунок																
Коштів державного бюджету	10223,3	5,6	17376,7	7,2	16288,3	6,0	6174,9	2,5	2738,7	1,2	6919,5	2,5	9264,1	2,5	15295,2	3,4
Коштів місцевих бюджетів	5730,8	3,2	7746,9	3,2	8555,7	3,1	6796,8	2,7	5918,2	2,7	14260,0	5,2	26817,1	7,4	41565,5	9,3
Власних коштів підприємств та організацій	111371,0	61,7	147569,6	61,2	171176,6	62,6	165786,7	66,3	154629,5	70,5	184351,3	67,5	248769,4	69,3	310061,7	69,1
Кредитів банків та інших позик	22888,1	12,7	36651,9	15,2	39724,7	14,5	34734,7	14,0	21739,3	10,0	20740,1	7,6	27106,0	7,6	29588,9	6,6
Коштів іноземних інвесторів	3723,9	2,0	5038,9	2,0	4904,3	1,8	4271,3	1,7	5639,8	2,6	8185,4	3,0	9831,4	2,7	6206,4	1,4
Коштів населення на будівництво житла	18885,9	10,5	17589,2	7,3	22575,5	8,3	24072,3	9,6	22064,2	10,0	31985,4	11,7	29932,6	8,4	32802,5	7,3
Інших джерел фінансування	7752,5	4,3	9312,8	3,9	10030,9	3,7	8036,7	3,2	6690,2	3,0	6674,7	2,5	7495,5	2,1	12941,3	2,9

* Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та за 2014–2017 рр. без частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

Джерело: розраховано автором за даними [155].

Наукове видання

РАДІОНОВ Юрій Денисович

**ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ
БЮДЖЕТУ**

Монографія

Редактор Т. В. Москалюк
Комп'ютерне верстання І. І. Віннік
Дизайн обкладинки Г. В. Поліщук

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 31,83. Тираж 300 пр. Зам. 449.

Видавець і виготовлювач

Київський національний торговельно-економічний університет
вул. Кіото, 19, м. Київ-156, Україна, 02156

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи серія ДК № 4620 від 03.10.2013 р.