

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

Становлення та розвиток системи планування видатків місцевих бюджетів України

**Студента 2 курсу, 1-м групи,
спеціальності 072 «Фінанси,
банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»**

**Костюка
Максима Сергійовича**

**Науковий керівник
к.е.н.**

**Гусаревич
Наталія
Володимирівна**

**Гарант освітньої програми
завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор**

**Чугунов
Ігор Якович**

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	
1.1. Економічна сутність та складові системи планування видатків місцевих бюджетів	6
1.2. Досвід розвитку системи бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою	12
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ	
2.1. Особливості розвитку системи бюджетного планування в Україні як в самостійній державі	18
2.2. Аналіз та оцінка видатків місцевих бюджетів	23
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ	
3.1. Напрями підвищення дієвості системи бюджетного планування	33
3.2. Програмно-цільовий метод як інструмент підвищення ефективності планування видатків місцевих бюджетів	37
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	51
ДОДАТКИ	63

ВСТУП

Актуальність теми. Питання прозорості бюджетного процесу, ефективності використання наявних фінансових ресурсів та цільового спрямування бюджетних коштів місцевих бюджетів набувають особливої актуальності в умовах запровадження нових норм бюджетного законодавства, які сприяють більш ефективному використанню коштів бюджетів на виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Проведення ефективної бюджетної політики, яка є одним з важливих інструментів забезпечення соціально-економічного розвитку, передбачає спрямування коштів на реалізацію пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Посилення впливу видаткової частини місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу на сучасному етапі, передбачає розробку та запровадження науково-обґрунтованих методів бюджетного планування, удосконалення механізму формування та реалізації бюджетних програм.

Серед вагомих наукових досліджень у сфері бюджетного планування, формування видаткової частини місцевих бюджетів належать праці таких вчених: С. Булгакової, Є. Галушка, Л. Гуцаленко, О. Даневич, Л. Єрмоленко, О. Кіреєв, Р. Макуцький, М. Мац, М. Мельник, К. Огданський, О. Охрімівський, П. Петрашко, Д. Ротар А. Стовбчатий, В. Стоян, Н. Сушко, І.Форкун, Н Фролова, Й. Хижник, О. Чечуліна, І. Чугунов, С. Юрій. та ін. Разом з тим, практичні аспекти планування місцевих бюджетів за видатками потребують подальших досліджень, що пов'язано зі змінами законодавства та необхідністю підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Метою роботи є розкриття та удосконалення системи планування видатків місцевих бюджетів України в умовах економічних перетворень.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність планування видатків місцевих бюджетів;

- визначити та проаналізувати принципи та методи бюджетного планування;
- узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід бюджетного планування;
- визначити особливості розвитку бюджетного планування в Україні;
- дослідити особливості планування та виконання видатків місцевих бюджетів;
- надати пропозиції щодо шляхів покращення бюджетного планування в Україні;
- обґрунтувати необхідність застосування програмно-цільового методу як інструменту підвищення ефективності планування видатків місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження є система планування видатків місцевих бюджетів в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання планування видатків місцевих бюджетів в Україні.

Методи дослідження. З метою досягнення поставленої мети в дослідженні використано загальнонаукові і спеціальні методи пізнання явищ і процесів у сфері планування видатків місцевих бюджетів. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності та ролі бюджетного планування. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід бюджетного планування. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування обґрунтовані пропозиції щодо шляхів покращення бюджетного планування в Україні.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення бюджетного планування, статистичні матеріали Державного комітету статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення дослідження.

У першому розділі досліджено теоретико-методологічні засади функціонування системи планування видатків місцевих бюджетів, розкрита економічна сутність та складові системи планування видатків місцевих бюджетів, принципи, методи та інструменти бюджетного планування, узагальнено досвід розвитку системи бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою.

У другому розділі розкрито процес становлення та розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів в Україні, визначені особливості розвитку системи бюджетного планування в Україні як в самостійній державі, здійснено аналіз та оцінку видатків місцевих бюджетів.

У третьому розділі визначені шляхи удосконалення системи бюджетного планування в Україні в умовах економічних перетворень, напрями підвищення дієвості системи бюджетного планування, програмно-цільовий метод як інструмент підвищення ефективності планування видатків місцевих бюджетів

У висновках роботи наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в дослідженні.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічна сутність та складові системи планування видатків місцевих бюджетів

Місцеві бюджети посідають важливе місце в економічному та соціальному розвитку країни, що знаходить відображення у різноманітних зв'язках, які виникають у процесі їх формування та виконання, - з місцевим господарством, підприємствами, установами, які працюють на відповідній території, органами державної влади та управління, населенням.

Найважливіші аспекти ролі місцевих бюджетів полягають у тому, що: місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання, за їхньою допомогою перерозподіляється близько 1/6 виробленого валового внутрішнього продукту України. Фінансові ресурси місцевих бюджетів є джерелом фінансування видатків соціально-культурної сфери, житлово-комунального господарства, виплати пільг та допомог із соціального захисту та соціального забезпечення тощо. Отже, через місцеві бюджети проходить перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності та соціальними групами населення; місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у розвитку територій, є інструментом фінансового вирівнювання у процесі бюджетного регулювання, що забезпечує поступове усунення відмінностей соціально-економічного розвитку; фінансування більшості бюджетних видатків соціального спрямування, здійснюється через місцеві бюджети, передусім це стосується виплат із соціального захисту та соціального забезпечення населення, утримання закладів соціально-культурної сфери; місцеві бюджети є основним інструментом реалізації регіональної політики та вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку територій [34-35]. Місцеві бюджети відображають політику органів місцевого самоврядування, є інструментом її реалізації; місцеві органи влади

самостійно визначають пріоритети у своїй діяльності, цілі та завдання, виконання яких забезпечується за допомогою бюджетних коштів; за допомогою місцевих бюджетів втілюються загальнодержавні програми, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів.

Сутність видатків бюджетів різних рівнів розкрито у визначенні, яке поділяють більшість вітчизняних науковців: видатки – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом фінансових ресурсів та їх використанням за галузевим, територіальним та цільовим призначенням. Л. Воронова робить наголос на тому, що бюджетні видатки – це об'єктивна економічна категорія, яка опосередковує доходи бюджетів і завершує розподільчі відносини [16]. Подвійний характер видатків полягає у тому, що з одного боку – це витрати центральних та місцевих органів влади, які вони здійснюють під час функціонування, а з іншого – це доходи, за рахунок яких установи, підприємства і організації утворюють фонди, необхідні для функціонування.

Бюджетні видатки відображають зміст основних функцій і завдань, які виконують органи державної влади та місцевого самоврядування. Склад, структура і динаміка бюджетних видатків мають враховувати державні, регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічного розвитку. Крім того, специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів виявляється у складі та структурі їхньої видаткової частини. Видатки місцевого самоврядування дають змогу дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансову базу місцевих органів влади, на яких покладені функції щодо вирішення завдань місцевого значення, в частині забезпечення населення державними послугами, сприяння всебічному і гармонійному розвитку територій.

У Бюджетному кодексі України зроблений важливий крок з упорядкування бюджетних видатків, розподілу видаткових повноважень між

центральними органами влади і органами місцевого самоврядування, запровадження прозорих і об'єктивних процедур планування видатків бюджетів усіх рівнів та видів [10]. Зокрема, у кодексі більш чітко визначено склад видатків бюджетів усіх рівнів та видів, обґрунтовано критерії розмежування видатків, передбачено застосування нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів у процесі планування видаткової частини місцевих бюджетів, впорядковано способи передачі видатків на виконання власних і делегованих повноважень.

Визначений Бюджетним кодексом України механізм організації міжбюджетних відносин передбачає поділ видатків місцевих бюджетів на дві групи: видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – відповідають повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування; видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – відповідають власним повноваженням органів місцевого самоврядування.

Планування видаткової частини місцевих бюджетів здійснюється із урахуванням закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень. Перелік останніх визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [63], відповідно до якого органи місцевого самоврядування виконують власні та делеговані центральною владою повноваження. Враховуючи зазначене, можна виділити іншу класифікаційну ознаку видатків місцевих бюджетів, яка передбачає їх поділ на видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органів місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Статтею 7 Бюджетного кодексу України визначено принципи бюджетної системи України, яких мають дотримуватися всі учасники бюджетного процесу. У контексті планування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів одним із основних є принцип цільового використання бюджетних коштів. Його реалізація забезпечується, зокрема, за

допомогою групування бюджетних видатків, яке може здійснюватися за різними ознаками.

Враховуючи зазначене, видатки місцевих бюджетів можна класифікувати за: бюджетними програмами, відповідно до програмної класифікації видатків та кредитування бюджету; ознакою головного розпорядника бюджетних коштів, відповідно до відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету; функціями, з виконанням яких пов'язані видатки, відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету; економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні, відповідно до економічної класифікації видатків бюджету.

С. Юрій та В. Стоян подають наступне визначення: бюджетне планування – централізований розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту і національного доходу по всіх ланках бюджетної системи та видах фінансових планів на підставі державної програми економічного і соціального розвитку держави [78]. Враховуючи, що державні програми розвитку носять, як правило, стратегічний характер, остання дефініція констатує, що формування бюджетних показників повинно відбуватись із урахуванням пріоритетних цілей фіскальної політики на середньо- або довгострокову перспективу.

Основні завдання бюджетного планування видатків можна визначити наступним чином: забезпечення використання єдиних підходів та методів до планування та прогнозування основних бюджетних показників, індикаторів соціально-економічного розвитку; досягнення балансу фінансових ресурсів, встановлення рівноваги між доходами та видатками відповідного бюджету, які необхідно профінансувати з метою реалізації функцій та виконання повноважень центральних та місцевих органів державної влади; визначення пріоритетів у використанні бюджетних коштів із урахуванням цілей, завдань та заходів, передбачених стратегічними планами діяльності уряду, державними програмами соціально-економічного розвитку, цільовими

програмами розвитку окремих галузей та регіонів, прогнозами основних макроекономічних показників; визначення не лише поточних, але й середньострокових цілей фінансово-економічної політики, розроблення напрямів та заходів щодо їх досягнення; поточна оцінка можливих економічних, соціальних, політичних наслідків реалізації бюджетної політики у майбутньому.

Відповідно до Бюджетного Кодексу визначені такі стадії виконання бюджету за видатками: встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету; затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів; взяття бюджетних зобов'язань; отримання товарів, робіт і послуг; здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань; використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм; повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Бюджетне планування є важливими інструментами управління бюджетними коштами, які надають реальні переваги органам державної влади, оскільки підвищують ефективність прийняття фінансових рішень, сприяють відкритості процесу управління і прозорості прийняття рішень. У зв'язку з нестабільністю загальноекономічної ситуації період прогнозування об'єктивно скорочений. Тому акцент при визначенні перспектив розвитку місцевих бюджетів слід робити на задачі короткострокового й середньострокового прогнозування. Принципово змінився зміст функціональних завдань місцевих бюджетів: разом з необхідністю вирішення соціальних проблем з'явилися нові задачі, такі як прогнозування видатків місцевих бюджетів.

Однією з ключових проблем бюджетного планування в Україні є вдосконалення процесу планування бюджетів усіх рівнів, узгодження цілей економічного й соціального розвитку, виходячи з наявних фінансових

ресурсів та розподілу цих ресурсів з урахуванням стратегічних і тактичних цілей державної економічної політики.

На сьогодні в процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками існують проблеми у використанні програмного забезпечення. Органи Казначейства використовують програмний продукт АС «Казна-В», а розпорядники коштів – інші програмні продукти, що унеможлиблює трансформацію звітності розпорядників коштів у затвердені форми звітності Казначейства та потребує додаткових затрат праці. Тобто, виникає необхідність розробки та впровадження єдиного програмного продукту для всіх учасників бюджетного процесу.

Напрямами удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками, на наш погляд, є: підвищення відповідальності розпорядників і одержувачів бюджетних коштів щодо недопущення ними порушень бюджетного законодавства в процесі здійснення видатків; підвищення рівня професійної підготовки працівників органів Казначейства України, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів та інших учасників бюджетного процесу шляхом проведення семінарів з вивчення та роз'яснення нормативно - правової бази з питань казначейського обслуговування бюджетних коштів; запровадження єдиного програмного забезпечення в органах Казначейства України та у розпорядників і одержувачів бюджетних коштів та зведення до мінімуму операцій, які здійснюються в ручному режимі.

Загалом, результати проведеного аналізу показали, що надмірна централізація бюджетних ресурсів, недосконалість порядку їх розподілу, незабезпечення місцевих бюджетів в повному обсязі коштами на проведення, зокрема, видатків розвитку, низька ефективність управління коштами міжбюджетних трансфертів суттєво стримують повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування, не забезпечують надання населенню України якісних послуг та підвищення рівня соціально – економічного розвитку регіонів .

Однак все це можливо лише за умови високої якості цих процесів, коли прогнози та планові бюджетні показники є науково та економічно обґрунтованими, інакше їх застосування не дасть бажаних результатів. Серед системних недоліків в організації бюджетного планування і прогнозування в Україні в першу чергу слід назвати слабку методологічну базу. Тому продовження дослідження в контексті пошуку методів, які б в повній мірі відповідали вимогам сьогодення, є перспективним. В цьому напрямку є доцільним вивчення і застосування зарубіжного досвіду організації та методології бюджетного планування і прогнозування.

Таким чином, процес планування видатків місцевих бюджетів складається з чотирьох етапів: аналітичний: аналізується видаткова частина бюджету у попередніх та поточному періодах, фіксуються тенденції розвитку; пошуковий: виявляються можливості внаслідок прийняття нових рішень, реалізації нової політики місцевих органів влади, формуються нові цілі; програмний: визначаються шляхи та умови досягнення окреслених цілей, проводиться їх оцінка; організаційний: здійснюється розподіл завдань між конкретними розпорядниками бюджетних коштів, виконавцями бюджетних програм, які забезпечують досягнення визначених цілей.

1.2. Досвід розвитку системи бюджетного планування в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою

У різних країнах визначення і методологія бюджетного планування відрізняється залежно від політичних інтересів і пріоритетів певного періоду часу.

Як правило, оцінки бюджетних показників надають інформацію про: (1) поточний рівень витрат; (2) додаткові витрати, що потрібні для підтримання поточного рівня і якості надання послуг у майбутньому; (3) додаткові витрати або обсяги заощаджень у разі, якщо рівень або види послуг

мають змінитися. Дані (1) і (2) можуть бути описані як чинна політика, а дані (3) - як нова політика або зміни у політиці.

До витрат чинної політики належать: (1) витрати, що забезпечують поточний рівень надання суспільних послуг, з урахуванням очікуваних змін у кількості користувачів або одержувачів благ; (2) поточні витрати інвестиційних проектів, що завершуються у плановому періоді; (3) майбутні витрати інвестиційних програм, що діють і далі; (4) майбутні витрати програм спеціального призначення (наприклад, соціальні програми), розраховані на основі вже прийнятих рішень і впливу екзогенних чинників, як, наприклад, демографічні тренди.

Оцінювання витрат чинної політики на багаторічний період потребує адекватної інформації. Наприклад, розрахунок майбутніх витрат на початкову освіту потребує даних про кількість дітей відповідних вікових груп, рівнів їхнього залучення до початкової освіти й стандартів надання цих послуг.

Цей процес подібний до підготовки базового бюджету. Проте, якщо часова перспектива такого бюджету становить рік, можливості базового бюджету можуть обмежуватися поточним рівнем витрат. Але у показниках витрат, що оцінюються на багаторічний період, треба враховувати додаткові затрати, необхідні для забезпечення додержання надання такого самого, тобто поточного на даний час, рівня послуг. Завдяки цілій низці обставин ця процедура являє собою складний етап бюджетного планування. Відмінності між чинною і новою політикою можуть не бути чітко означеними. Під час формування деталізованих програмних видатків притаманний брак прозорості тлумачення змісту “політики продовження” може призводити до політичних суперечок й сумнівних домовленостей. Встановлення чіткої відмінності між програмами, що діють і далі, і новими програмами звужує простір для неправильного тлумачення, і в окремих випадках цьому має надаватися перевага. При розгляді пропозицій щодо значних корегувань в інвестиційних програмах підхід має бути навіть жорсткішим і базуватися радше на чинних політичних зобов’язаннях, аніж на діючих програмах і проектах.

Планування нової політики та програм. Щодо аспектів планування і прогнозування багаторічних оцінок, то тут можна розглянути три різних підходи:

- “технічний” прогноз майбутніх витрат чинних програм (зокрема постійних витрат інвестиційних проектів);
- метод “жорсткого” планування-програмування, що складається з визначення планових заощаджень у неперіоритетних секторах на плановий період з метою визначення обсягів вивільнених ресурсів для більш пріоритетних програм, але вносить до плану видатки тільки чинних програм і тих нових програм, що входять до планового річного бюджету, або фінансування яких уже погоджене;
- метод “розгорнутого” планування-програмування, який докладно визначає нову політику, програми і їхні витрати на повний період.

Під час формування багаторічних програм витрачання коштів уникнення розбіжностей при річному розподілі видатків на ці програми є доволі складним завданням. Іноді для того, щоб не включати певні програми або проекти до планового річного бюджету, міністерство фінансів намагається знаходити компроміс із галузевими міністерствами шляхом перенесення таких проектів на інші роки довгострокового періоду багаторічної програми. Однак це призводить до того, що в наступні роки розпорядники бюджетних коштів претендують на право розпоряджатися цими коштами, що робить складання річного бюджету дедалі ускладненою процедурою. Справді, іноді розпорядники бюджетних коштів виконують видаткові зобов'язання до того, як бюджет буде схвалений парламентом, тобто не зважаючи на той факт, що для здійснення таких видатків законодавчого підґрунтя немає, але із застереженням, що ці видатки внесені до періодів, для яких визначено багаторічні показники. В інших випадках розпорядники бюджетних коштів домовляються про скорочення видатків у майбутніх роках для того, щоб підтримувати поточний (більший ніж запланований) рівень обсягу видатків. Такі скорочення майбутніх витрат

мають виключно гіпотетичний характер, оскільки пізніше розпорядники бюджетних коштів можуть знову, з таким же успіхом, домовитися про це.

Аби гарантувати, що багаторічні показники видатків базуються на чинних політичних зобов'язаннях і не дають підстав для підвищення провідними міністерствами витратних вимог, у процесі планування треба мати певну обережність. Це аргумент на користь застосування методу “жорсткого” планування-програмування. Такий підхід доцільно застосувати до окремих програмних законів, державних інвестиційних програм, а також деталізованих багаторічних оцінок.

Щоб уникнути майбутніх руйнівних змін, багаторічні оцінки мають базуватися на консервативних припущеннях. Справа втрачає довіру, якщо оцінки, підготовлені у попередньому році, потребують частого перегляду при складанні річного бюджету. На практиці, показники витрат річного бюджету мають збігатися з бюджетним прогнозом на перший рік планового багаторічного періоду і бути нижчими за обсяги витрат, спрогнозованих макроекономічним сценарієм для років багаторічного періоду. До складу багаторічних показників мають входити обсяги резервного фонду на випадок явних або неявних непередбачених витрат. При оцінюванні обсягів резервного фонду можуть враховуватися такі види непередбачених обставин: (1) непередбачені обставини технічного характеру, які враховують зміни важливих макроекономічних параметрів (наприклад, темп інфляції) та фактичне виконання програм (наприклад, неочікуване підвищення витрат проекту з будівництва); (2) політичний резерв для майбутніх нових програм, які ще чітко не визначені. Обсяги цього резерву є індикативними показниками і не мають створювати ніяких прав щодо майбутнього розміщення цих коштів.

У деяких країнах ОЕСР упорядковані процедури ковзного бюджетування були введені до бюджетного процесу для того, щоб інтегрувати річне бюджетування у процедуру формування багаторічного бюджету. Особливості цих процедур полягають у наступному:

- багаторічні оцінки показників, що розроблені у попередньому році, є своєрідним відправним пунктом для процесу складання річного бюджету. Міністерство фінансів оновлює багаторічні оцінки показників витрат, що розроблені у попередньому році, з урахуванням очікуваних змін економічних параметрів, показників виконання поточного бюджету і перегляду напрямів видатків. Така процедура дає можливість здійснити попередні оцінки заощаджень бюджетних коштів для діючих чинних програмах на плановий період;

- для кожного року багаторічного періоду визначається верхній рівень межі обсягів бюджетних витрат на підставі чинної урядової політики і запропонованих змін у політиці. Річний бюджет і багаторічні показники формуються за цими жорсткими бюджетними обмеженнями;

- чинна політика, що має своє продовження у наступному періоді, чітко відокремлена від запропонованої нової політики та змін у політиці. Обговорення річного бюджету і багаторічних оцінок показників зосереджуються на змінах у політиці, які запроваджуються наступного року.

Рис. 1.2.1. ілюструє деякі головні завдання формування багаторічних показників: (1) оновлення показників витрат, якщо ці оцінки розроблені у попередньому році; (2) підготовка середньострокової структури і проектування витрат; (3) встановлення витратних обмежень (лімітів), нижчих за рівень, що планується для загальної суми видатків, для врахування резерву на непередбачені витрати наступних років; (4) визначення обсягів заощаджень програм, що діють і далі; (5) програмування і бюджетування за умови подвійних обмежень, що впливають, з одного боку, із витратних обмежень, а з іншого боку, із вартості чинної політики.

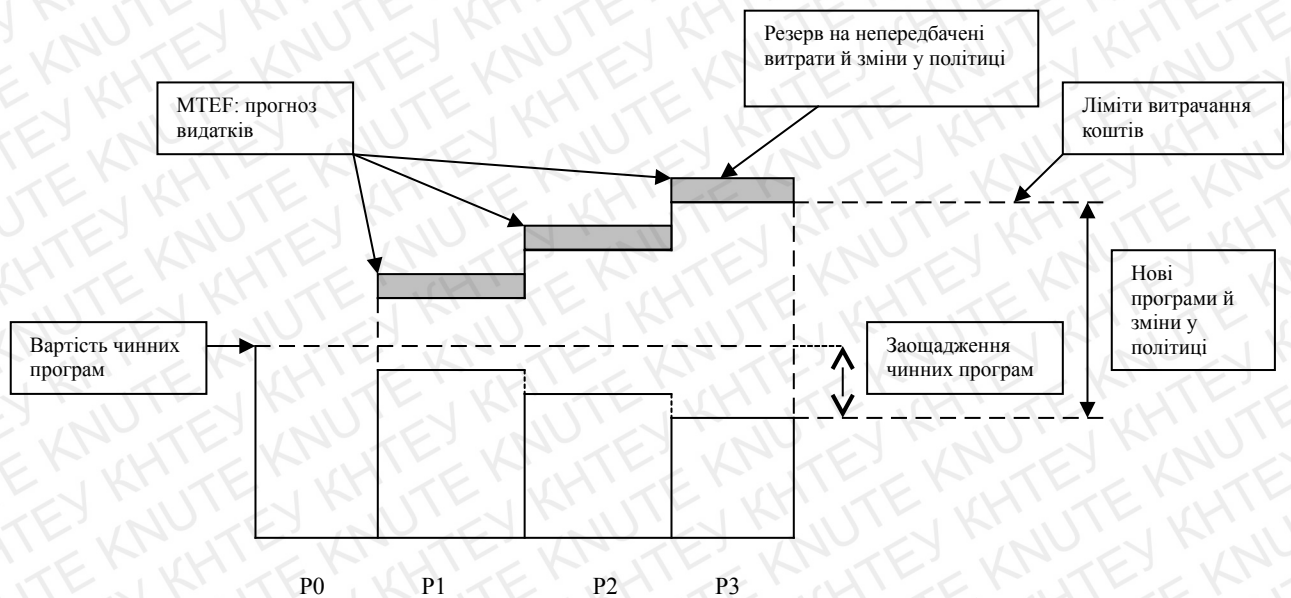


Рис. 1.2.1. Оцінка багаторічних показників видатків

Такі процедури ковзного багаторічного бюджетування мають кілька переваг. Зокрема вони дають можливість комплексного оцінювання майбутнього фіскального впливу запропонованої політики й визначення граничних значень показників річного бюджету. Проте запровадження й опрацювання упорядкованих процедур ковзного багаторічного бюджетування потребує певного часу і відбувається доволі не легким шляхом у багатьох країнах.

РОЗДІЛ 2.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Особливості розвитку системи бюджетного планування в Україні як в самостійній державі

Становлення системи планування видатків місцевих бюджетів в Україні, реформування її складових, у тому числі принципів, процедур, методів, механізму взаємодії учасників планування, відбувалося одночасно із розвитком інституту місцевого самоврядування, удосконаленням нормативно-правової та методологічної бази у сфері бюджетного планування.

В 1990 році закладено основи планування видатків місцевих бюджетів у незалежній Україні. Із прийняттям законодавчих актів «Про бюджетну систему Української РСР», «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Бюджетний кодекс України, прийнятий 21 червня 2001 року, став базовим законом, у якому врегульовано основні засади, принципи, процедури, методологію, механізм взаємодії учасників планування видатків місцевих бюджетів.

На даний час загальну координацію процесу планування здійснює Міністерство фінансів України, яке доводить місцевим органам виконавчої влади інструктивні матеріали щодо особливостей складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів. На основі отриманих від головних розпорядників коштів бюджетних запитів проводиться їх аналіз на предмет відповідності меті, пріоритетності, дієвості та ефективності використання бюджетних коштів, за результатами якого місцеві фінансові органи формують проекти відповідних місцевих бюджетів. Останні в подальшому мають бути схвалені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад та у терміни, визначені статтею 77 Бюджетного кодексу

України, затверджені рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад.

Формування і розподіл видатків місцевих бюджетів починається на стадії планування. Одним із протиріч при плануванні видатків місцевого самоврядування є невідповідність між повноваженнями на здійснення видатків, закріпленими законодавством за відповідними місцевими бюджетами, та наявними фінансовими ресурсами для їх виконання. З огляду на неузгодженість галузевих законодавчих і нормативних актів, що регламентують діяльність бюджетних установ, з бюджетним законодавством, важливими передумовами формування збалансованої видаткової частини місцевих бюджетів є [12, с. 39]: детальний аналіз виконання кошторисів за фактичними видатками бюджетних установ за минулий рік чи ряд років; вивчення структури видатків місцевих бюджетів, її динаміки та тенденцій на майбутнє; аналіз реального попиту населення на бюджетні послуги в минулому році; прогностичні обрахунки контингентів споживачів кожного виду послуг на майбутній і подальші роки; вивчення можливості об'єднання установ з малою наповнюваністю без зниження якості надання послуг; вивчення громадської думки про структуру бюджетних послуг на майбутній рік; вивчення законодавчих актів та рішень, що впливають на обсяги видатків і вступають в дію з початку планового періоду; формування, узгодження та затвердження у відповідних документах основних напрямів бюджетної політики та соціальних програм; своєчасне прийняття рішень щодо реформування бюджетних установ.

Бюджетне планування як складний аналітичний процес має забезпечувати реалізацію основних напрямів бюджетної політики шляхом вирішення ряду фінансово-економічних завдань, які умовно можна розділити на стратегічні й тактичні. Розв'язання стратегічних завдань є основою для формування глобального підходу до складання місцевого бюджету, тоді як вирішення тактичних означає розробку основних напрямів та засад бюджетного планування. До питань врахування стратегічних завдань у

контексті запровадження середньострокового планування видатків місцевих бюджетів повернемося у наступному підрозділі.

Тактичні завдання, що постають під час бюджетного планування місцевих видатків, відзеркалюють сам механізм та складові цього процесу. В цілому можна сформулювати три узагальнених завдання бюджетного планування: визначення обґрунтованих та достовірних дохідних джерел та їх обсягів; оптимізація структури бюджетних видатків; забезпечення балансу дохідної та видаткової частин. Зупинимося на другому та третьому завданнях, які безпосередньо стосуються планування видатків місцевих бюджетів. Вирішення цих завдань досить часто потребує залучення додаткових інструментів фінансування видатків під час виконання місцевих бюджетів - котротно-, середньострокових позичок, запозичень.

Напрями розподілу видатків місцевих бюджетів залежать від діяльності центральних та місцевих органів влади, ефективність бюджетної політики яких визначається економічними та політичними чинниками. Крім того, оптимізації розподілу державних фінансових ресурсів сприяє прозорість бюджетного процесу.

Згідно із законодавством багатьох країн прийняття місцевих бюджетів із дефіцитом дозволяється у разі наявності джерел його фінансування, якими можуть бути внутрішні та зовнішні запозичення.

Зарубіжний досвід свідчить, що навіть в найбагатших країнах місцеві органи влади неспроможні забезпечити фінансування усіх необхідних видатків капітального характеру лише за рахунок поточних доходів. Як правило, для фінансування капітального будівництва об'єктів інфраструктури та інвестицій в основні фонди місцева влада використовує позикові кошти. Для того, щоб залучати кредитні ресурси, місцеві органи влади повинні мати доступ до національних ринків капіталу. Така вимога закладена Європейською хартією місцевого самоврядування.

Згідно з результатами міжнародних досліджень місцеві запозичення у більшості країн здійснюються у двох формах – випуск облігацій

муниципалітетів та отримання позик у фінансових установах. Для реалізації капітальних проектів з тривалим терміном їх окупності місцеві органи влади в країнах з перехідною економікою, як правило, не практикують випуск облігацій, натомість користуючись іншими джерелами фінансування. Це пояснюється нерозвиненістю ринків капіталу. У країнах Західної Європи та в Сполучених Штатах Америки, навпаки, поширена емісія облігацій муніципалітетів.

У більшості розвинених країн останнім часом зросли обсяги місцевих запозичень, що можна пояснити наступними чином: населення більш позитивно реагує на збільшення боргу, ніж на зростання рівня оподаткування, швидко зростають обсяги фінансових ринків, набуває поширення обґрунтування доцільності здійснення запозичень у бюджетній практиці.

Розв'язання важливих проблем розвитку регіонів, галузей економіки та обґрунтування способів реалізації визначених поточних та стратегічних цілей здійснюється за допомогою макроекономічних планів. У широкому розумінні план – це сукупність цілей і рішень, необхідних для їх досягнення [14, с. 156]. В Україні макроекономічне планування здійснюється у формі розроблення та реалізації Державної програми економічного і соціального розвитку України на основі принципів, визначених у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Такими принципами є цілісність, об'єктивність, науковість, гласність, самостійність, рівність, дотримання загальнодержавних інтересів [47]. Реалізація принципів планування видатків місцевих бюджетів на практиці забезпечується за допомогою використання методів планування, тобто способів і прийомів розробки та обґрунтування планів [34, с. 114].

У вітчизняній фінансовій практиці використовуються численні методи планування видатків місцевих бюджетів, найбільш поширеними серед яких є: балансовий, нормативний, метод коефіцієнтів (аналітичний), програмно-цільовий, прямого рахунку, економіко-математичного моделювання, екстраполяції, експертних оцінок. Водночас, у світовій методології бюджетного

планування виділяють нетрадиційні для України автоматичний метод, метод мажорацій і мінорацій та метод безпосередньої оцінки [24, с. 89-90].

Під час визначення обсягу видатків місцевих бюджетів показники повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків і деталізовані за видами та кількістю товарів, робіт, послуг із зазначенням вартості за одиницю. Планові показники мають враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи, виходячи з її контингентів, штатної чисельності, необхідності реалізації програм та заходів. При цьому розрахунки здійснюються на підставі норм бюджетних видатків - витрат на розрахункову одиницю - одного учня, ліжко-день, один прийом лікаря. В цілому під час формування кошторисів необхідно дотримуватися режиму економії бюджетних коштів.

Планування видатків місцевих бюджетів базується на одночасному використанні декількох або й усіх зазначених методів. Вдале їх комбінування є ефективним інструментом реалізації бюджетної політики у сфері формування проектів бюджетів різних рівнів [38, с. 153]. В Україні система планування бюджетних видатків характеризується недостатньо чітким баченням основних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни та територій при розробці бюджетної політики, що призводить до неефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Економічний зміст видатків місцевих бюджетів полягає у тому, що в результаті їх фінансування відбувається розподіл благ, тобто використання частини валового внутрішнього продукту на місцевому рівні. Специфічність розподілу в тому, що він відбувається в адміністративному порядку і призводить до недостатньої обґрунтованості рішень щодо обсягів та напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів, можливих зловживань і корупції в органах, що розподіляють і використовують кошти місцевих бюджетів.

Реформування системи планування видатків місцевого самоврядування потребує розробки ефективної методики оцінки результативності використання бюджетних коштів; формування бюджетів з урахуванням

стратегічних цілей соціально-економічного розвитку на багаторічну перспективу та результатів діяльності центральних та місцевих органів влади, інших учасників бюджетного процесу, досягнутих у попередніх бюджетних періодах; підвищення рівня відповідальності за результати діяльності, у тому числі пов'язаної із плануванням видаткової частини місцевих бюджетів; забезпечення бюджетної стабільності, підвищення ефективності та результативності видаткової частини місцевих бюджетів шляхом запровадження прогресивних методик бюджетного планування, одними з яких є програмно-цільовий метод та середньострокове бюджетне планування видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

2.2. Аналіз та оцінка видатків місцевих бюджетів

Формування бюджетних видатків починається на стадії планування. За основу береться очікуване виконання бюджету за видатками за попередній період. Звітні дані про виконання бюджету за видатками, що є в розпорядженні як Міністерства фінансів України, так і фінансових органів, як правило, за півріччя доповнюються оцінкою очікуваного виконання показників за видатками за період, який залишається до кінця року. Аналіз звітних показників і оцінка перспективи до кінця року дають змогу визначити очікуване виконання бюджету за видатками. З одержаних видатків виключаються ті, яких не буде у плановому році.

Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави. Вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни.

Видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади.

Регулювання бюджетних видатків виявляється насамперед в цільовому спрямуванні бюджетних коштів. Найважливішим принципом планування бюджетних видатків є додержання пропозиції розподілу коштів з урахуванням реальної необхідності в них. Видатки бюджету (як і доходи) на наступний рік до поточного року плануються з урахуванням результатів використання коефіцієнтів зростання. Це дає змогу обґрунтувати доцільність збільшення бюджетних видатків і правильно спланувати їх на майбутнє.

Склад і структура видатків місцевих бюджетів визначається їх економічним змістом та роллю в розподілі національного доходу. Згідно зі статтею 61 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» видатки всіх бюджетів поділяються окремо на поточні видатки і видатки розвитку.

Поточні видатки – це витрати бюджету на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, які діють на початок бюджетного періоду, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення, утримання апарату управління та служб органів місцевого самоврядування, соціального обслуговування та інших заходів. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку.

В основу побудови поточного бюджету покладені принципи: забезпечення достатнього рівня розвитку регіону, стабільність надходження коштів; пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери; наукова обґрунтованість видатків; обов'язковий характер виконання поточного бюджету.

Напрями використання поточного бюджету: соціальний захист та соціальне забезпечення; соціально-культурна сфера; охорона здоров'я; фізична культура і спорт; видатки на житлове господарство; видатки на фінансування пасажирського транспорту; видатки на утримання органів влади.

Поточні видатки потребують негайного та своєчасного фінансування. Таке фінансування може забезпечуватись лише за наявності відносно стабільних джерел доходів.

До видатків розвитку належать витрати на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенції, кошти на реалізацію програми соціально-економічного розвитку міста, капітальне будівництво, придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки, інші видатки на розширене відтворення, а також на фінансування субвенцій та на сплату основної частини боргу органів місцевого самоврядування. При нестачі основних поточних доходів бюджет розвитку може балансуватися за рахунок установлення місцевою владою нових місцевих податків, випуску позик, отримання субсидій і субвенцій з державного бюджету.

Бюджет розвитку має фінансувати розширене відтворення всіх сфер діяльності на місцевому рівні. Його бюджетні пріоритети можуть змінюватись залежно від того, як виконується поточний бюджет. Основними принципами бюджету розвитку є: тісний зв'язок з поточним бюджетом; зміна бюджетних пріоритетів; виконання в міру надходження коштів; напрями використання бюджету розвитку; капітальні вкладення на розвиток виробництва; витрати на капітальний ремонт.

Співвідношення між поточним бюджетом і бюджетом розвитку нестабільне і в основному залежить від досягнутого рівня економічного та соціального розвитку регіону.

Видатки місцевих бюджетів можна поділити на дві окремі частини: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування; видатки, пов'язані з реалізацією делегованих законом повноважень органів державної виконавчої влади.

Держава фінансує в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.

Видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на: видатки

на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності; видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, які враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів.

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на: органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення; освіту: дошкільну освіту; загальну середню освіту (школи – дитячі садки); первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти); сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки.

Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів.

До них належать видатки на:

1. Державне управління:

органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення;

органи місцевого самоврядування районного значення.

2. Освіту:

дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення);

загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі школи-дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70% кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячих будинків сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

інші державні освітні програми.

3. Охорону здоров'я:

первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);

програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи, спрямовані на розвиток санітарної освіти);

4. Соціальний захист та соціальне забезпечення:

державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70% кількості дітей, які перебувають у цих закладах, формуються на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому;

державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з

оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

районні та міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї.

5. Державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей).

6. Державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів.

До них належать видатки на:

1. Державне управління:

представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим; обласні ради.

2. Освіту:

загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які

позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);

заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення;

вищу освіту (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності);

інші державні освітні програми.

3. Охорону здоров'я:

первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);

санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи.

4. Соціальний захист та соціальне забезпечення:

державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для людей похилого віку та

інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування пенсій; притулки для неповнолітніх;

республіканські й обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

інші державні соціальні програми.

5. Культуру і мистецтво:

державні культурно-освітні програми (республіканські та обласні бібліотеки, музеї та виставки);

державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи й ансамблі, театри, палаци та будинки культури республіканського й обласного значення, інші заклади та заходи у галузі мистецтва);

інші державні культурно-мистецькі програми.

6. Фізичну культуру і спорт:

державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту республіканського та обласного значення);

державні програми з інвалідного спорту і реабілітації (республіканський та обласні центри з інвалідного спорту і дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів та спеціалізовані спортивні школи параолімпійського резерву; проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту республіканського та обласного значення).

Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів, належать видатки на:

1. Місцеву пожежну охорону.
2. Позашкільну освіту.

3. Соціальний захист та соціальне забезпечення: програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення.

4. Місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів.

5. Культурно-мистецькі програми місцевого значення.

6. Програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення.

7. Місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту.

8. Типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення.

9. Транспорт, дорожнє господарство: регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами); будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення.

10. Заходи з організації рятування на водах.

11. Обслуговування боргу органів місцевого самоврядування.

12. Програми природоохоронних заходів місцевого значення.

13. Управління комунальним майном.

14. Регулювання земельних відносин.

15. Інші програми, затверджені відповідною радою згідно з законом.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень.

Міські (міст республіканського та міст обласного значення) ради та районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету Автономної

Республіки Крим чи до обласного бюджету у вигляді бюджетного трансферту.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді бюджетного трансферту.

Передача прав на здійснення видатків на виконання делегованих державних повноважень до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань може здійснюватися за рішеннями районної або міської (міст республіканського чи міст обласного значення) ради з відповідними коштами у вигляді бюджетного трансферту.

Міські (міст республіканського та міст обласного значення) ради можуть передати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень районній раді з відповідними коштами районному бюджету у вигляді бюджетного трансферту. Районні ради можуть передавати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень міській раді (міста республіканського та міста обласного значення) з відповідними коштами міському бюджету у вигляді бюджетного трансферту. Ця передача здійснюється на підставі спільних рішень відповідних рад і шляхом укладення договору.

Витрати на благоустрій міст і селищ містять у собі: капітальні вкладення (на очисні споруди, будівництво шляхів і тротуарів, газифікацію, електрифікацію тощо) проводяться як за рахунок бюджету, так і з залученням коштів підприємств, організацій усіх форм власності відповідно до програм, затверджених відповідними радами; витрати на капітальний ремонт об'єктів благоустрою проводяться за рахунок бюджету і визначаються відповідно до встановлених норм за видами видатків – шляхи, тротуари, водопроводи, каналізація, вуличне освітлення тощо, і згідно з кошторисом; витрати на поточне утримання споруд і благоустрій.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

3.1. Напрями підвищення дієвості системи бюджетного планування

Нині в Україні кілька нормативно-правових актів регулюють процес планування та прогнозування, зокрема: Бюджетний кодекс України; Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; Постанова КМУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; Закон України «Про державні цільові програми»; Постанова КМУ «Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три наступних роки».

Наявне законодавство передбачає розроблення прогнозу основних бюджетних показників на три роки, наступних за плановим. Враховуючи практику ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються суттєві зміни правових показників на наступний рік, середньостроковий прогноз бюджетних показників одразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення загальнодержавної, регіональної та галузевої політики на середньострокову перспективу.

У Бюджетному кодексі України ст. 38 передбачено надання до Верховної Ради разом з проектом Державного бюджету на наступний рік прогнозу показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на наступні три бюджетні періоди. Однак Верховна Рада не затверджує в обов'язковому порядку бюджет на середньостроковий період. Постановою Кабінету Міністрів уже три роки поспіль схвалюється прогноз показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на середньострокову перспективу.

Методична та нормативно-правова база для середньострокового бюджетного планування та вироблення бюджетної політики на перспективу в

Україні взагалі відсутня. Це негативно впливає на стан усієї системи стратегічних і програмних документів – з погляду неврахування фінансових ресурсів у виробленні державної політики.

В Україні існує забагато програм, які не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсам можливостям держави, а також програм, які визнано неефективними та закрито. Так, нині в Україні налічується понад 400 державних цільових програм, левова частка яких не фінансується [3].

Спостерігається постійне недофінансування програм розвитку (ефект від реалізації яких довгостроковий) порівняно із соціальними програмами. Часто спостерігається відсутність наступництва в частині завершення державних програм, що ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів у минулі роки. Це призводить до низької та волатильної інвестиційної активності держави, що негативно позначається не тільки на сталості економічного зростання, а й на загальній макроекономічній стабільності.

Середньострокове бюджетне планування повинно стати важливим інструментом управління державними фінансами, який даватиме змогу мати якісний детальний, обґрунтований фінансовий план на середньострокову перспективу, що буде основною для вироблення державної соціальної та економічної політики. Впровадження середньострокового бюджетного планування має полегшити бюджетний процес і сприяти підвищенню якості та результативності податково-бюджетної політики. В умовах існування середньострокового бюджетного планування бюджетний процес повинен починатися з уточнення показників першого року середньострокового плану, який береться за базу для розробки бюджету на наступний рік. Це забезпечить наступність податково-бюджетної політики та гарантуватиме нову реалізацію бюджетних програм, незалежно від бюджетного року.

Однак найголовнішою цінністю має стати можливість вироблення конкретних і системних пропозицій щодо структурних реформ, запровадження яких дасть змогу досягти окремих цільових показників соціально-економічного розвитку.

Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки вимагає системного реформування сектору державних фінансів та підвищення ефективності бюджетних механізмів стимулювання економіки, в 2010 році було ухвалено новий Бюджетний кодекс, який набрав чинності з 1 січня 2011 року. Попри те, що документ не містить революційних новацій, він вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму. Хоча водночас окремі новації створюють серйозні ризики для ефективності бюджетної політики.

У Бюджетному кодексі України (2010р.) визначено заходи щодо удосконалення управління бюджетними ресурсами за кількома напрямками. Зокрема – це підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, що визначає впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ). Його зміст полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти не просто для фінансування своєї діяльності, а на досягнення конкретних результатів, які зафіксовані у відповідній програмі, власне на реалізацію якої вони отримали кошти.

Важливу роль має відіграти запровадження середньострокового бюджетного планування. Новим кодексом вводиться механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтований на стратегічні пріоритетні завдання. Відповідно до статті 21 нового Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності уряду, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Загалом середньострокове бюджетне планування є досить ефективним інструментом підвищення ефективності бюджетних видатків. Розпорядники

отримують можливість розробляти довгострокові плани з гарантією, що реалізація цих проектів не буде зупинена через рік з причин перегляду пріоритетів. Наразі через нестабільність графіку фінансування в Україні гальмується реалізація багатьох великих інфраструктурних проектів.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України підвищується мобільність та оперативність управління бюджетними коштами. Зокрема, кабінет Міністрів за згоди Комітету Верховної Ради України з питань бюджету отримав право: перерозподіляти видатки між програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника; перерозподіляти видатки державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Напрямом реформування системи бюджетного планування є розширення бюджетних інструментів економічної політики. Відчутний прогрес в новому Бюджетному кодексі зроблений в питанні розкриття бюджетних інструментів.

Отже, середньострокове бюджетне планування є досконалим фінансовим механізмом забезпечення соціально-економічного розвитку. Бюджетне планування як ми дослідили є складовою бюджетного процесу, що включає порядок складання та виконання бюджету, його нормативно-правову та організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни. Головним завданням середньострокового бюджетного планування є: забезпечення необхідних макроекономічних пропорцій розвитку держави; виявлення реальних джерел надходжень за всіма напрямками та всіма платниками податків і зборів усіх бюджетних рівнів; ефективний розподіл бюджетних видатків за напрямками та між регіонами; сприяння найефективнішому використанню бюджетних коштів галузями суспільного виробництва; забезпечення задоволення мінімального рівня соціальних потреб; створення необхідних соціальних резервів, які використовуватимуться на планові й позапланові заходи; забезпечення прозорого бюджетного контролю в системі здійснення бюджетних платежів на середньостроковий період.

3.2. Програмно-цільовий метод як інструмент підвищення ефективності планування видатків місцевих бюджетів

В умовах обмеженості та недостатності бюджетних ресурсів питання запровадження прогресивних методик економічного програмування в Україні є на разі досить актуальним. Однією з таких методик є програмно-цільовий метод (ПЦМ), використання якого сприяє підвищенню ефективності бюджетних видатків та їх зв'язку зі стратегічними цілями соціально-економічної політики.

Цільове використання коштів місцевих бюджетів передбачає їх спрямування на цілі, що відповідають бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням, у тому числі розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів першочерговим завданням стає визначення пріоритетів у їх розподілі, виявлення джерел фінансування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням коштів місцевого самоврядування. Досягнення цих завдань можливе при застосуванні програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів.

Сама ідея програмно-цільового методу, викладена у статті 20 Бюджетного кодексу, полягає в тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету, його ресурсах, а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів.

Управління бюджетними коштами місцевого самоврядування значною мірою визначається порядком складання, затвердження, виконання бюджету, а також контролем за його виконанням. Застосування найкращих практик бюджетування з метою удосконалення бюджетного процесу призведе до підвищення ефективності управління бюджетом. Саме такою практикою є

програмно-цільовий метод, що докорінно змінює концепцію управління місцевими бюджетами, зокрема [61, с.185]:

- створює прозору та ефективну систему прийняття управлінських рішень із бюджетних питань;
- забезпечує цільове та обґрунтоване використання бюджетних коштів розпорядниками в умовах обмежених бюджетних ресурсів;
- забезпечує проведення ґрунтового аналізу використання бюджетних коштів;
- дозволяє спрямовувати фінансування на користь більш успішних бюджетних програм, скорочувати або виключати неефективні програми.

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі окреслених цілей і результативних показників [8, с. 136]. Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету відповідно до бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема: визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Такий підхід має ґрунтуватися на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому й наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату. Зазначене передбачає розробку кількісних і якісних показників результативності, критеріїв оцінки й аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення необхідних результатів, рівня ефективності та якості, які характеризують виконання програми та допомагають оцінити якість використання бюджетних коштів [69, с. 59].

Методологічно розробку бюджету за програмно-цільовим методом необхідно починати з оцінки наявних ресурсів та розробки варіантів середньострокового планування з подальшим вибором найбільш

реалістичного сценарію такого прогнозу. Наступним кроком має стати аналіз планування та виконання бюджету за минулий період. На основі цього в подальшому визначаються цілі, завдання, політика, стратегія і пріоритети у видатках. Наступний крок – визначення обсягу ресурсів та їх оптимальний розподіл: фактично це формування бюджету для виконання визначених програм, пріоритетів чи окремих видів діяльності головного розпорядника бюджетних коштів. В подальшому відбуваються процеси виконання бюджету відповідно до затверджених планових показників. Одним із основних елементів має стати постійний моніторинг виконання запланованих показників, відповідності фактичних показників плановим. Кроком, який завершує цикл програмно-цільового бюджетування, є проведення аудиту та оцінки виконання бюджетних показників, що дозволяє визначити ефективність бюджету та створює основу для його формування на наступні роки. Фактично процес формування та виконання бюджету за ПЦМ можна представити у вигляді моделі, зображеної на рис. 3.1. [44].

Ця модель дуже чітко та детально окреслює всі етапи програмно-цільового бюджетування. Вона є універсальною, її можна застосовувати для обласного, районного, міського, сільського бюджетів. Функція моделі узгоджується з фундаментальною метою програмно-цільового методу - надання достовірної та корисної інформації для формування найбільш раціонального управлінського рішення стосовно бюджету.

Методологія ПЦМ передбачає наявність таких його складових, як бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм (рис. 3.2.1).

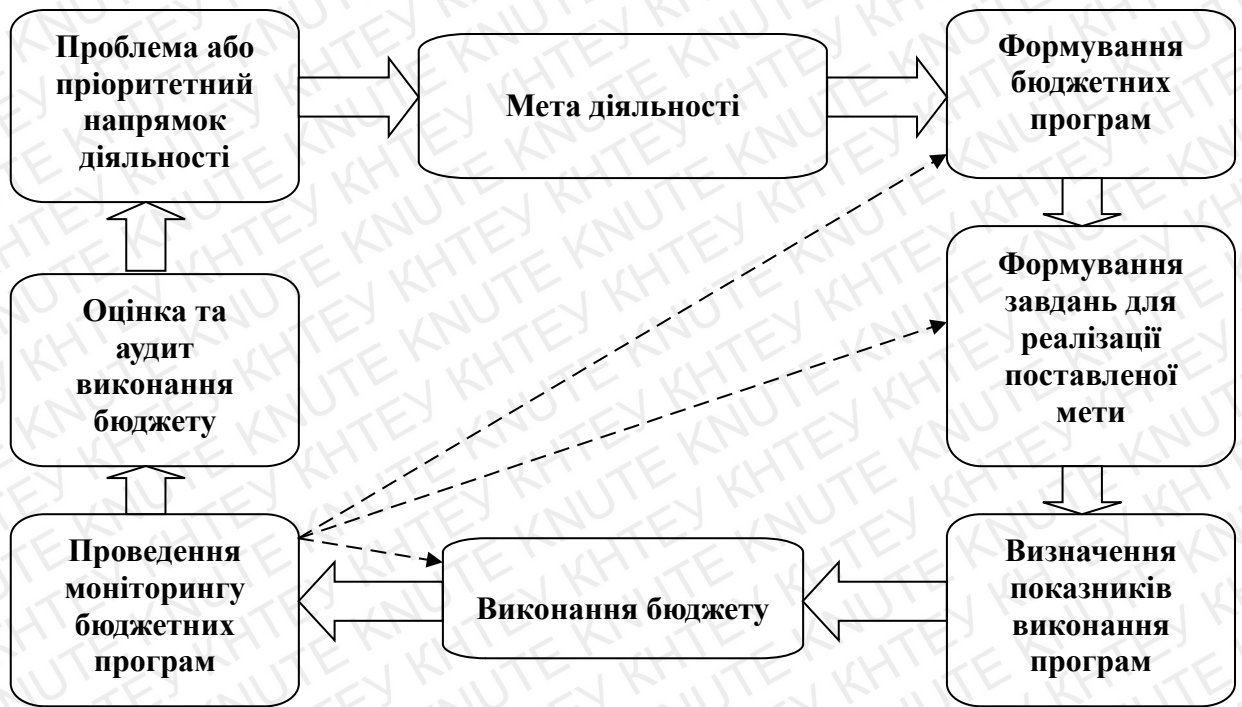


Рис. 3.2.1. Схема планування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом



Рис. 3.2.2. Складові компоненти програмно-цільового методу

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [9].

Теоретичні засади розроблення бюджетних програм врегульовані у Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі та наказі Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» [51].

Офіційно задекларованих правил формування бюджетних програм за програмно-цільовою методикою на даний час не існує, однак практичне впровадження ПЦМ визначило такі принципи їх формування [18, с. 35]:

- надання лише тих послуг, що необхідні для досягнення цілей програми, однакові бюджетні послуги не повинні повторюватися в різних програмах;
- загальна кількість програм може відрізнятися залежно від сфери діяльності розпорядника бюджетних коштів та кількості функцій, які він виконує;
- бюджетну програму доцільно формувати на середньо- або довгострокову перспективу та орієнтувати на досягнення соціально важливого результату.

Суть бюджетної програми розкривається через її характеристики, які відображені в бюджетній документації, зокрема бюджетному запиті, паспорті бюджетної програми, звіті про виконання паспорта бюджетної програми. Важливими характеристиками бюджетної програми є мета, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальний виконавець та результативні показники (рис. 3.2.3). Метою бюджетної програми є законодавчо визначені цілі, яких необхідно досягти в результаті її виконання. Мета програми має узгоджуватися з метою діяльності розпорядника коштів та бути соціально спрямованою, перспективною і не підлягати кількісному та якісному виміру. Описуючи цілі програми, дуже важливо виходити з потреб споживачів послуг, що надаються за бюджетною програмою. За таких умов легше визначити кінцевий результат.



Рис. 3.2.3. Структура бюджетної програми

Відповідно до визначеної мети бюджетної програми розпорядники коштів розробляють завдання програми. Завдання програми – конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання бюджетної програми та які можна оцінити за допомогою результативних показників. Завдання мають бути безпосередньо пов’язані з метою програми. На відміну від цілей, завдання підлягають вимірюванню та кількісному визначенню. Бюджетна програма може мати декілька завдань, направлених на досягнення результату, очікуваного від впровадження програми. У такому випадку результативні показники рекомендується встановлювати для кожного завдання окремо. Бюджетні програми місцевих бюджетів можна класифікувати в залежності від функціональних напрямів видатків, повноважень органів місцевої влади, на виконання яких розробляються програми, та джерел фінансових ресурсів, за рахунок яких програми виконуються (рис. 3.2.4.).

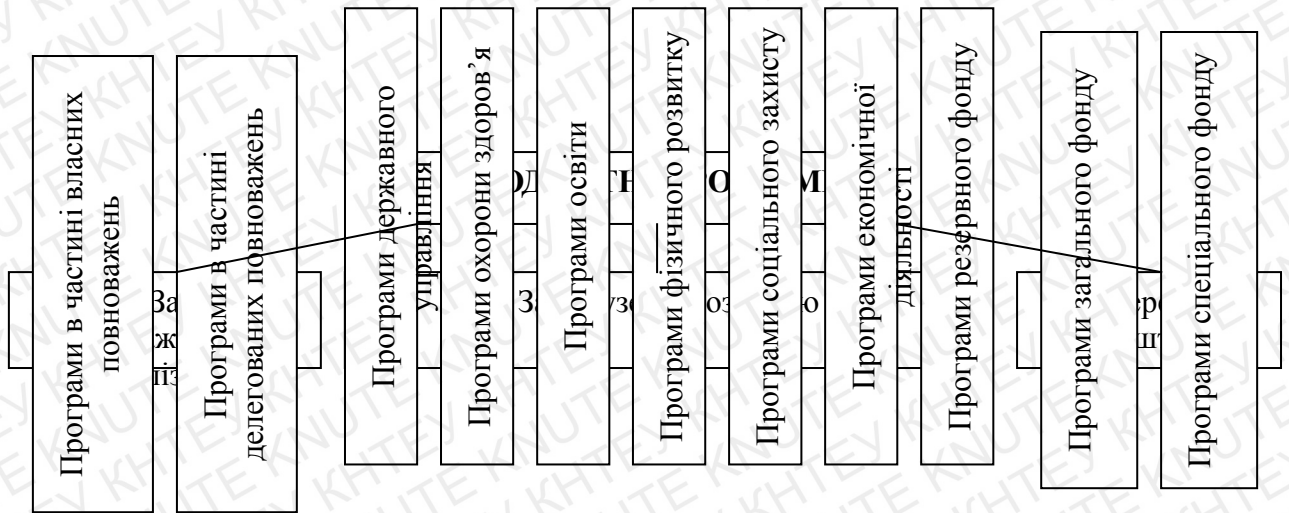


Рис. 3.2.4. Систематизація бюджетних програм місцевих бюджетів

Кількість показників виконання програми може бути різною, залежно від типу програми, її мети, можливості збору відповідних даних та обсягу звітності, який вважається необхідним. Але оптимальна кількість показників має в повній мірі надавати інформацію про виконання завдань, досягнення мети та результативність і ефективність програми. При цьому показники мають розроблятися як збалансований комплексний опис поставленої мети, в якому всі показники виконання є послідовними та взаємодоповнюючими. Орієнтуючись на такі принципи, головним розпорядникам коштів буде простіше заповнювати бюджетні запити і не переобтяжувати їх надмірною кількістю показників, які не завжди відображають мету програми.

Важливим кроком на шляху запровадження методологічних засад визначення результативних показників бюджетних програм є розробка відповідних положень щодо визначення орієнтованого переліку результативних показників, затверджених наказом Міністерства фінансів

України «Про результативні показники бюджетної програми» від 10 грудня 2010 року № 1536 [52].

Складовими ПЦМ-бюджетування є моніторинг та оцінка ефективності впровадження бюджетних програм. Оперативне управління бюджетною програмою у процесі її реалізації забезпечує моніторинг виконання бюджетної програми, який проводиться на постійній основі. За результатами моніторингу приймається рішення про внесення змін або корегувань у програму чи механізм її реалізації, обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми [67, с. 59]. На відміну від моніторингу, оцінка є більш комплексним заходом, що проводиться періодично. Оцінка бюджетної програми здійснюється за допомогою порівняння планових і фактичних показників її виконання, а також з урахуванням усіх факторів, які впливають на виконання бюджетної програми. Вона надає можливість оцінити економічний та соціальний ефект, результативність використання бюджетних коштів у ході реалізації бюджетної програми відповідно до визначених мети і завдань.

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

Програмно-цільовий метод є дієвим інструментом управління економічним і соціальним розвитком адміністративно-територіальних одиниць. Переваги його використання характеризуються наступними особливостями [72, с. 73]: забезпечення прозорості бюджетного процесу, здійснення оцінки діяльності його учасників; підвищення якості бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів;

посилення відповідальності головного розпорядника за досягнення мети; індикативний характер програм, терміни реалізації яких прямо залежать від забезпеченості необхідними матеріальними ресурсами; забезпечення єдності методологічних і методичних підходів до рішення цілей та завдань соціально-економічного розвитку; здатність концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішенні принципових питань перспективного розвитку територій, від яких залежить поступальний розвиток економіки і зростання життєвого рівня населення.

Сучасний етап можна охарактеризувати лише як формальний перехід до програмно-цільового методу складання бюджету, коли існуюча форма підготовки бюджетних запитів та інших документів здійснюється за новими стандартами, а зміст роботи щодо їх використання ще не набув принципових змін.

Крім того, програмно-цільовий метод впроваджується в Україні як механізм поточного бюджетного планування відокремлено від інших інструментів макроекономічної та фінансової політики. Враховуючи практичний досвід багатьох країн, який на даний час є провідним з огляду на масштабність та результативність застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, формування бюджетів місцевого самоврядування у розрізі програм має здійснюватись на основі затверджених середньо- та довгострокових стратегій соціально-економічного розвитку територій, галузей економіки тощо.

Нині в Україні кілька нормативно-правових актів регулюють процес планування та прогнозування, зокрема: Бюджетний кодекс України; Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; Постанова КМУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; Закон України «Про державні цільові програми»; Постанова КМУ «Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три наступних роки».

Середньострокове бюджетне планування є досконалим фінансовим механізмом забезпечення соціально-економічного розвитку. Бюджетне планування як ми дослідили є складовою бюджетного процесу, що включає порядок складання та виконання бюджету, його нормативно-правову та організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни. Головним завданням середньострокового бюджетного планування є: забезпечення необхідних макроекономічних пропорцій розвитку держави; виявлення реальних джерел надходжень за всіма напрямками та всіма платниками податків і зборів усіх бюджетних рівнів; ефективний розподіл бюджетних видатків за напрямками та між регіонами; сприяння найефективнішому використанню бюджетних коштів галузями суспільного виробництва; забезпечення задоволення мінімального рівня соціальних потреб; створення необхідних соціальних резервів, які використовуватимуться на планові й позапланові заходи; забезпечення прозорого бюджетного контролю в системі здійснення бюджетних платежів на середньостроковий період.

В умовах обмеженості та недостатності бюджетних ресурсів питання запровадження прогресивних методик економічного програмування в Україні є на разі досить актуальним. Однією з таких методик є програмно-цільовий метод (ПЦМ), використання якого сприяє підвищенню ефективності бюджетних видатків та їх зв'язку зі стратегічними цілями соціально-економічної політики.

Цільове використання коштів місцевих бюджетів передбачає їх спрямування на цілі, що відповідають бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням, у тому числі розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів.

В умовах обмеженості та недостатності бюджетних ресурсів питання запровадження прогресивних методик економічного програмування в

Україні є на разі досить актуальним. Однією з таких методик є програмно-цільовий метод (ПЦМ), використання якого сприяє підвищенню ефективності бюджетних видатків та їх зв'язку зі стратегічними цілями соціально-економічної політики.

Цільове використання коштів місцевих бюджетів передбачає їх спрямування на цілі, що відповідають бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням, у тому числі розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів.

Планування видаткової частини місцевих бюджетів виступає важливою складовою бюджетної політики, яка визначає ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень та впливає на стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Удосконалення практики планування видатків місцевих бюджетів на основі запровадження сучасних фінансових механізмів, орієнтованих на програмування та досягнення результату, розглядається як дієвий інструмент підвищення ефективності управління видатками місцевого самоврядування.

Витрачання бюджетних коштів яскраво виявляє зміст основних функцій і завдань, які виконують органи державної влади і місцевого самоврядування. Склад, структура і динаміка бюджетних видатків відображає державні, регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічного розвитку. Недосконалою залишається і система перерозподілу ресурсів. Існуючі механізми вказують на те, що в результаті міжбюджетних трансфертів виникає «зрівнялівка», створюється ситуація, коли місцеві органи влади позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми: одні стають залежними від дотацій, у інших через те, що мають «зайві» ресурси, їх вилучають.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації державної регіональної політики та вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, розвиток місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрою, проведення правоохоронних заходів тощо. Головна стратегічна мета державної регіональної політики України може бути визначена як досягнення високого рівня якості життя кожного громадянина незалежно від місця його проживання у країні на основі забезпечення стрімкого збалансованого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів переважно на інноваційних засадах.

Основними стратегічними напрямками підвищення ефективності здійснення видатків на місцевому рівні є: вибір ключових галузей бюджету для глибшої і ретельної перевірки на постійній основі; моніторинг видатків з метою встановлення реального використання ресурсів і реальних результатів у ключових галузях порівняно з тим, що було заплановано; оцінка ефективності: чи можна було досягти заявлених цілей за нижчого рівня постійних видатків за рахунок досконаліших механізмів і методів алокації бюджетних ресурсів; реалізація програми аналізу бюджетних видатків за галузями й моніторингу видатків за найважливішими напрямками як складового елемента комплексного бюджетного процесу, що забезпечує прийняття обґрунтованих рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів.

Планування місцевих бюджетів здійснюється із урахуванням закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень. Перелік останніх визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого органи місцевого самоврядування виконують власні та делеговані центральною владою повноваження.

Бюджетне планування є важливими інструментами управління бюджетними коштами, які надають реальні переваги органам державної

влади, оскільки підвищують ефективність прийняття фінансових рішень, сприяють відкритості процесу управління і прозорості прийняття рішень. У зв'язку з нестабільністю загальноекономічної ситуації період прогнозування об'єктивно скорочений. Тому акцент при визначенні перспектив розвитку місцевих бюджетів слід робити на задачі короткострокового й середньострокового прогнозування. Принципово змінився зміст функціональних завдань місцевих бюджетів: разом з необхідністю вирішення соціальних проблем з'явилися нові задачі, такі як прогнозування видатків місцевих бюджетів.

У деяких країнах багаторічні оцінки бюджетних показників використовуються з метою управління майбутніми зобов'язаннями. Це потребує розроблення надзвичайно упорядкованих і чітких процедур багаторічного бюджетування. Інакше перевага має надаватися розділенню процедур управління і затвердження (надання легітимного повноваження на здійснення видатків для відомства або на певну програму) багаторічних зобов'язань, наприклад, за допомогою введення процедури так званої авторизації майбутніх зобов'язань у бюджетний процес.

Становлення системи планування видатків місцевих бюджетів в Україні, реформування її складових, у тому числі принципів, процедур, методів, механізму взаємодії учасників планування, відбувалося одночасно із розвитком інституту місцевого самоврядування, удосконаленням нормативно-правової та методологічної бази у сфері бюджетного планування.

Реформування системи планування видатків місцевого самоврядування потребує розробки ефективної методики оцінки результативності використання бюджетних коштів; формування бюджетів з урахуванням стратегічних цілей соціально-економічного розвитку на багаторічну перспективу та результатів діяльності центральних та місцевих органів влади, інших учасників бюджетного процесу, досягнутих у попередніх бюджетних періодах; підвищення рівня відповідальності за результати діяльності, у тому числі пов'язаної із плануванням видаткової частини місцевих бюджетів;

забезпечення бюджетної стабільності, підвищення ефективності та результативності видаткової частини місцевих бюджетів шляхом запровадження прогресивних методик бюджетного планування, одними з яких є програмно-цільовий метод та середньострокове бюджетне планування видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

Середньострокове бюджетне планування є досконалим фінансовим механізмом забезпечення соціально-економічного розвитку. Бюджетне планування як ми дослідили є складовою бюджетного процесу, що включає порядок складання та виконання бюджету, його нормативно-правову та організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни. Головним завданням середньострокового бюджетного планування є: забезпечення необхідних макроекономічних пропорцій розвитку держави; виявлення реальних джерел надходжень за всіма напрямками та всіма платниками податків і зборів усіх бюджетних рівнів; ефективний розподіл бюджетних видатків за напрямками та між регіонами; сприяння найефективнішому використанню бюджетних коштів галузями суспільного виробництва; забезпечення задоволення мінімального рівня соціальних потреб; створення необхідних соціальних резервів, які використовуватимуться на планові й позапланові заходи; забезпечення прозорого бюджетного контролю в системі здійснення бюджетних платежів на середньостроковий період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алієва В. Міжбюджетні відносини в Україні: тенденції та перспективи / В. Алієва // Економіка України. – 2004. – № 12. – С. 23–27.
1. Андреева О.В., Пінчук С.І. Проблеми реформування видаткової частини місцевих бюджетів / О. В. Андреева, С.І. Пінчук// Економіст . – № 6. - 2007, с. 60-62
2. Б'юкенен Джеймс М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / М. Джеймс Б'юкенен, Ричард А. Масгрейв ; [пер. с англ. А. Іщенко]. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.
3. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – [2-е вид., доп. і перероб.] – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
4. Белінська Г.В., Данькевич А.П. Напрями розвитку регулювання ринку фінансових інструментів та наближення українського законодавства до вимог директив ЄС // Збірник наукових праць «Міжнародна економіка». Вип.65 / Відп. ред. В.Є. Новицький. – К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2010. – 260 с. С. 51-61.
5. Белінська Г.В., Кульпінський С.В. Досвід Нових індустріальних країн Азії щодо регулювання фінансового ринку у кризових умовах // Фінанси України, № 1 (170), січень 2010. – К.: Міністерство фінансів України. С. 66-76.
6. Бечко П. К. Місцеві фінанси : навчальний посібник [Текст] / П. К. Бечко, О. В. Ролінський - К. : Центр учбової літератури, 2007. - 192 с .
7. Близнюк О. С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Ксенко ; за заг. ред. О. С. Близнюк // Академія муніципального управління ; НДІ фінансового права. – К. : Дакор ; КНТ, 2007. – 311 с.
8. [Богма О. С.](#) Розвиток інституціональної складової державного регулювання забезпечення бюджетної безпеки України : монографія ; Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2017. 367 с.

9. [Бондарук Т. Г.](#) Бюджетний менеджмент : Нац. акад. статистики, обліку та аудиту. Київ : Август Трейд, 2016. 891 с.
10. Бондарук Т. Концептуальні засади реформування місцевих бюджетів України / Т. Бондарук // Світ фінансів. – 2011. - №2. - С. 168-171.
11. Булгакова С. О. Бюджетна система України та Євросоюзу : монографія / С. О. Булгакова, О. І. Барановський, Г. В. Кучер ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2009. – 409 с.
12. Буряк П. Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П. Ю. Буряк, С. М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.7. – С. 84–91.
13. Буряченко А. Є. Впорядкування міжбюджетних фінансових потоків / А. Є. Буряченко // Вчені записки : зб. наук. праць. Вип. 12. – К. : КНЕУ, 2010. – С. 160–165.
14. Бюджет України : монографія : у 2-х кн. Кн. 1 : Бюджет - головна ланка фінансів держави / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. - Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2010. - 201 с.
15. Бюджет України : монографія : у 2-х кн. Кн. 2 : Виконання бюджету / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. - Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2010. - 187 с.
16. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень : Аврамченко К. В. та ін.; Ін-т суспіл.-екон. дослідж. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 110 с.
17. Бюджетна система : уклад.: Андрейків Т. Я., Оліярник В. В. Львів : Вид-во Львів. торг.-екон. ун-ту, 2016. 287 с.
18. Бюджетна система [І. І. Кичко та ін.] ; Чернігів. нац. технол. ун-т. - 2-ге вид., перероб. і допов. Чернігів ; Ніжин : Лук'яненко В. В. : Орхідея, 2016. 256 с.
19. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.

20. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посіб. / С.І. Мельник, В. Серск, С.Б. Ільїних та ін. — К.: Міленіум, 2003. — 266 с.
21. Бюджетні установи: бухгалтерський облік, національні стандарти, оподаткування та звітність : Лемішовський В. І. та ін. ; Нац. ун-т "Львів. політехніка", Ін-т економіки і менеджменту, Аудит. фірма "Зах. аудит. група". Львів : Растр-7, 2016. 1023 с.
22. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : НІОС, 2002. — 608 с.
23. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.
24. Василишин М. М. Міжбюджетні відносини в умовах реформування бюджетно-податкової системи України / М. М. Василишин // Економіка АПК. — 2001. — № 10. — С. 71–78.
25. Вдосконалення міжбюджетних фіскальних відносин та політика видатків у сфері охорони здоров'я та освіти: вибрані питання // Світовий банк : Відділ боротьби з бідністю та економічного менеджменту Європейського та Центрально-Азійського регіону. Україна ; [Звіт № 42450-UA] ; 28 лютого 2008 року. — 565 с.
26. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / Владимиров К. М. -Херсон : Олді-плюс; 2009. - 352 с.
27. Власюк Н. І. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник. — К. : Алерта, 2011. — 328 с.
28. [Возняк Г.В.](#) Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ : монографія ; НАН України, ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України". Львів : ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України", 2016. 519 с.
29. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] : монографія / І. С. Волохова ; Одес. держ. екон. ун-т. — Одеса : [Атлант], 2010. — 234 с.

30. Гіловська З. Децентралізація державних фінансів у Польщі: десять років досвіду / З. Гіловська // *Аспекти самоврядування*. – 2001. – № 1 (9). – С. 5–10.
31. Гончаренко М. В. Напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму управління видатками місцевих бюджетів / М. В. Гончаренко // *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. – 2006. – № 1. – С. 28–32.
32. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні Навчальний посібник За ред. В.М. Бесчастного.
33. Державне бюджетування в Україні: сутність та основні детермінанти : монографія / З. С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. С. Варналія ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Знання України, 2016. 395 с.
34. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08 грудня 2010 року № 1149 // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.
35. Дзюблюк О. В. Неконвенційні заходи монетарної політики: досвід федеральної резервної системи США. *Журнал європейської економіки*. 2017. Т. 16, № 3. С. 357–381
36. Добровольська Л.М. Соціальні видатки бюджету України.// *Фінанси України*. – 2002. - №2. – С.13-17.
37. Європейська хартія місцевого самоврядування: за станом на 15 липн. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
38. Єпіфанов А. О. Управління регіоном [Текст] : навчальний посібник / А. О. Єпіфанов, М. В. Мінченко, Б. А. Дадашев ; за заг. ред. д-ра екон. наук А. О. Єпіфанова. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2008. – 361 с.
39. Загородній А.Г. Фінансово-економічний словник. – . – К.: Кондор. – 2011. – 844 с.
40. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.

41. Зінченко М. А. Фінансові потоки місцевих бюджетів України: теорія та практика управління: монографія ; Одес. нац. екон. ун-т. - Одеса : Кримполіграфпапір, 2016. 258 с.
42. Игудин А. Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений / А. Г. Игудин // Финансы. – 2005. – № 10. – С. 16–18.
43. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: Сіденко В. Р., Скрипниченко В. Р., Пономаренко В. С., Чугунов І. Я. та ін.; за ред. В.Р.Сіденка. Київ: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2017. 648 с.
44. Калетнік, Г. М. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посіб. / Г. М. Калетнік. – К. : Хай-Тек Прес, 2011. – 428 с.
45. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу : навч. посіб.. — К.: Знання, 2011. — 639 с.
46. Карпінський Б.А. Фінанси. Словник. (тв. пер.). – 2008. – 608 с.
47. Квачан О.а Місцеві бюджети як основне джерело забезпечення соціально-економічного розвитку регіону [Текст] / О. Квачан // Розвиток фінансово-кредитної системи України: здобутки, проблеми, перспективи : тези доповідей IV Всеукраїнської науково-практичної конференції аспірантів та молодих вчених, 23-24 жовтня 2008 року / Львівський ін-т банківської справи, Ун-т банківської справи НБУ. - Львів : ЛІБС УБС НБУ, 2008. - С. 44-46
48. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк, В. В. Костецький, О. І. Тулай ; за заг. ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
49. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
50. Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации : монографія / Т. М. Ковалева. – СПб. : Издательство СПбГУЭФ, 2001. – 190 с.

51. [Коляда Т. А.](#) Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 395 с.
52. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.
53. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. — К.: Знання, 1999. — 487 с.
54. Крайник О. П. Місцеві бюджети / Крайник О. П. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 184 с.
55. Кучма Є.В., Міщенко В.І. Вдосконалення бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування // Вісник Української академії банківської справи.- 2001.- № 1.- С. 16-19.
56. Лазор О. Я., Лазор О.Д. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчальний посібник. – К.: Дакор, 2005. – 560 с.
57. Лисяк Л.В. Основні напрями підвищення ефективності бюджетної політики в регіоні / Л.В.Лисяк, Л.О. Міронова / В кн.: Соціально-економічний розвиток регіонів: теорія, методика, проблеми, практика: монограф. – Павлоград: ЗДЕІ, 2011. – С. 249 – 262.
58. Лук'яненко І. Г. Управління ризиками при прийнятті фінансових рішень з урахуванням західного досвіду / І. Г. Лук'яненко // Вісник НТУ. – Київ : НТУ, 2010. – Вип. 20. – С. 247–252.
59. Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах посилення євроінтеграційних процесів. *Бізнес-Інформ.* 2017. № 11. С. 323–327
60. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки. *Бізнес-Інформ.* 2017. № 9. С. 58–62.
61. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2017. № 1(90). С.74–82.

62. Макогон В. Д. Бюджетне прогнозування як інструмент державного регулювання економічних процесів. *Бізнес-Інформ*. 2017. № 10. – С. 314–318.
63. Макогон В. Д. Концептуальні засади зміцнення місцевих фінансів / В. Д. Макогон // *Формування ринкових відносин в Україні*. – 2008. – № 1 (80). – С. 36–39.
64. Макогон В.Д. Основи регулювання міжбюджетних відносин / В.Д. Макогон // *Економіка. Фінанси. Право*. – № 12. – 2010. – С. 21– 24.
65. Макогон В.Д. Пріоритети сучасної бюджетної політики України / В. Д. Макогон // *Вісник КНТЕУ*. – 2011. – № 3. – С. 50–56.
66. Макогон В.Д. Становлення фінансової науки в Україні // *Вісник КНТЕУ*. – 2012. – № 4. – С. 14–24.
67. *Методологія управління бюджетними програмами* : С. Д. Бушуєв та ін. ; за ред. С. Д. Бушуєва, С. В. Цюцюри ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури. Київ : КНУБА, 2016. 195 с.
68. Міжнародний досвід сереньострокового бюджетного планування: уроки для України [Текст] / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот. М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 31 с.
69. Міжнародний досвід формування основних напрямів бюджетної політики [Текст] / Financial and econ. analysis office in the VRU (FEAO) ; [підгот.: Д. Серебрянська, М. Стадник ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. [Київ] : Лопатіна О. О. [вид.], трав. 2017. 27 с.
70. *Місьцеве самоврядування в Україні: Муніципальне право: Навчальний посібник* /Н.Д.Біленчук, В.В.Кравченко, М.В Підмогильний.- К.: Атіка, 2000. – 304 с.
71. *Місьцеві фінанси в Україні : Правове регулювання : навчальний посібник* [Текст] / [О. С. Близнюк, Н. Л. Губернська, О. А. Музыка та ін.] ; за ред. : О. С. Близнюк - К. : Дакор, КНТ, 2007. - 316 с.
72. *Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія* / О. П. Кириленко, О. І. Тулай, Т. О.

Кізіма та ін.; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.

73. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник / Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І.: У 2-х т. Т. 2. / За ред. С.В. Мочерного. – Львів: Світ, 2006. – 568 с.

74. Мярковський А. І. Формування місцевих бюджетів як складова соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць / А. І. Мярковський // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 2 (47). – С. 3–17.

75. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.

76. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 3–11.

77. [Онищенко С. В.](#) Бюджетна безпека України: сутність, загрози та шляхи забезпечення. Монографія. Київ : Знання України, 2017. 403 с.

78. Опарін В. М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні / В. М. Опарін // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 126–133.

79. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – [Вид. 2-ге, без змін.] – К. : КНЕУ, 2006. – 240 с.

80. Основні статистичні показники : Експрес-бюлетень / [за станом на 25 березня 2011 р.]. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 25 с.

81. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія // К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

82. Пантелєєв В. П. Бюджетна система : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. 377 с.

83. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2002. – 495 с.

84. Пельтек Л.В. «Фінансова політика у сфері видатків бюджету» // Економіка та підприємництво.-2007.-№3.-С.177-179.
85. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.47.11&nobreak=1>
86. Посібник для органів місцевого самоврядування / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». – К. : RTI International, 2005. – 56 с.
87. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / ІБСЕД, проект «Реформа місцевих бюджетів», USAID. – Київ, 2007. – 324 с.
88. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков [та ін.]. – К., 2000. – 135 с.
89. Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів від 9 липня 2010 року № 679 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2054.
90. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 110. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
91. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» : наказ Міністерства фінансів України від 1 жовтня 2010 року № 1147 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2972.
92. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Культура» : наказ Міністерства фінансів України та Міністерства культури і туризму України від 1 жовтня 2010 року № 1150/41 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2970.

93. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Верховної Ради України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
94. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2016 рік: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54761
95. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2017 рік: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59706
96. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047
97. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
98. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навчальний посібник [Текст] / Рева Т. М., Ковальчук К. Ф., Кучкова Н. В. - К. : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.
99. Регіони України 2011 : стат. зб. : у 2 ч. / за ред. О. Г. Осауленка ; відп. за вип. Н. С. Власенко ; Державна служба статистики України. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2011. – Ч. 1. – 364 с.
100. Регіони України 2011 : стат. зб. : у 2 ч. / за ред. О. Г. Осауленка ; відп. за вип. Н. С. Власенко ; Державна служба статистики України. – К. : ТОВ «Август Трейд», 2011. – Ч. 2. – 792 с.
101. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. Луніна І. О. та ін. ; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної ; НАН України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". Київ : [б. в.], 2016. 69 с.
102. Руденко І. В. Науково-методологічні підходи до розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами в контексті проведення реформи адміністративно-територіального устрою / І. В. Руденко // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 7. – С. 38–43.
103. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. – К. : Port-Royal, 2001. – 499 с.

104. [Станкус Т.](#) Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів : Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, Swiss resource Centre and consultancies for development Skat. Харків : Фактор, 2017. 126 с.
105. Стоян В. І. Розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу та організація взаємодії з ними органів Державного казначейства / В. І. Стоян, А. В. Лучка // *Фінанси України*. – 2005. – № 12. – С. 42–51.
106. Тарасюк М. В., Малярчук О. В. Сучасний стан реалізації інноваційної політики України та її фінансове забезпечення. *Економіка та держава*. 2017. № 1. С.19–24.
107. Телюк К. Формування та місце видатків державного бюджету в управлінні державними фінансами // *Регіональна економіка*. – 2006. – № 1. – С. 135-140.
108. Титарчук І. М. Бюджетний менеджмент : Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ : Компринт, 2016. 331 с.
109. Токарева К. О. Структура бюджету: фінансово-правовий аналіз : монографія ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 183 с.
110. Українська економічна думка: Хрестоматія / упоряд. С. М. Злупко. — К.: Знання, 2007. — 695 с.
111. Управління Державним бюджетом України : підручник / колектив авторів [заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
112. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : посібник для органів місцевого самоврядування / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International – К., 2005. – 56 с.
113. Управління фінансово-економічною безпекою : навч. посібник / О. А. Кириченко, С. М. Лаптев, П. Я. Пригунов, О. І. Захаров [та ін.] ; ред. В. С. Сідак. – К. : Дорадо-друк, 2010. – 480 с.

114. Федосов В. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
115. Фещенко Л. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Л. В. Фещенко, П. В. Проноза, Н. В. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2008. – 440 с.
116. Чугунов І. Я. Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. – К. : ПоліграфКонсалтинг, 2007. – 312 с.
117. Чугунов І.Я., Козарезенко Л.В. Державне фінансове регулювання розвитку людського потенціалу. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 3. С. 116–132.
118. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // *Фінанси України*. – 2008. – № 3. – С. 23–31.
119. Шляхи реформування бюджетної системи України : монографія / кол. авторів, ред. Ф. О. Ярошенка]. – К. : УДУФМТ, Зовнішня торгівля, 2010. – 440 с.
120. Юрій С. І. Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – Тернопіль : Карт-бланш, 2006. – 818 с.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



Рис. А.1. Підхід до оцінки ризиків місцевих бюджетів

ДОДАТОК Б

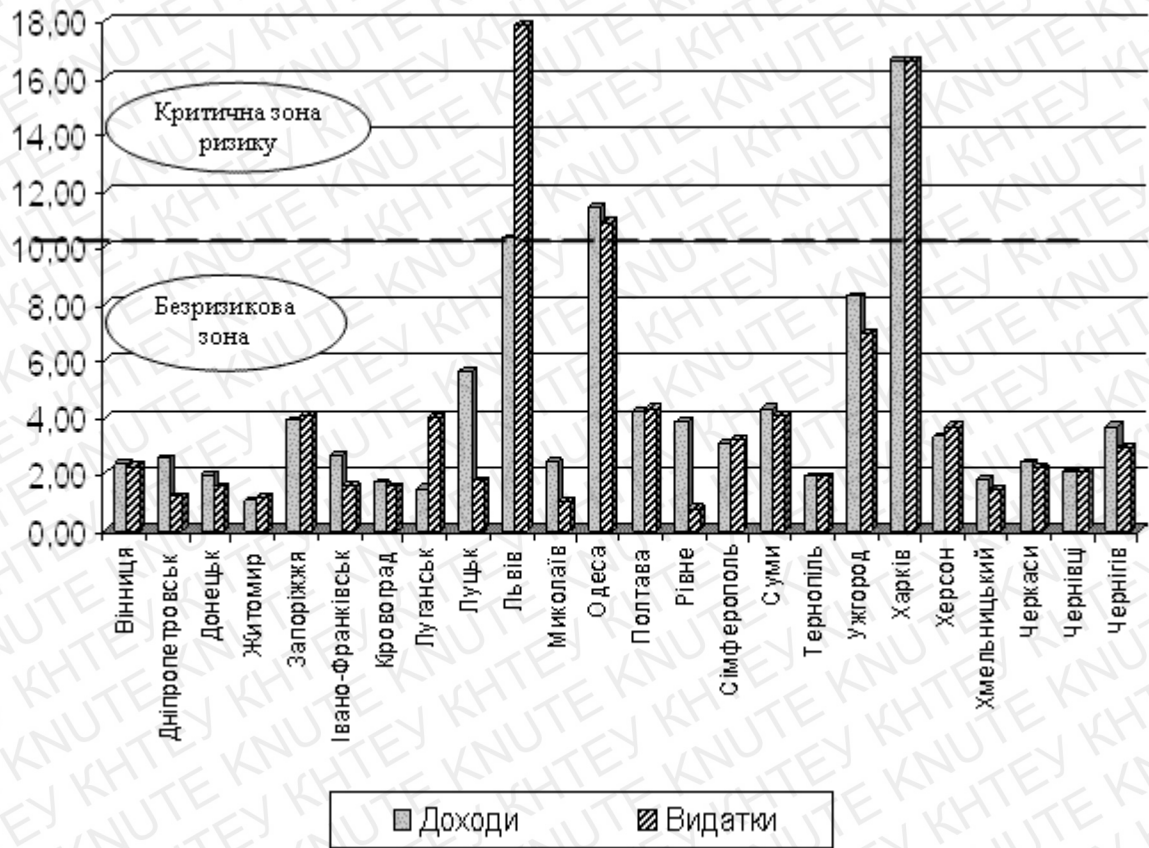


Рис. Б.1. Коефіцієнт ризиковості планування місцевих бюджетів, %

ДОДАТОК В

Таблиця В.1

Планові та фактичні показники доходів та видатків місцевих бюджетів
за 2002-2017 роки, млрд.грн.

	Доходи		% виконання	Видатки		% виконання
	план	факт		план	факт	
2002	28,99	28,25	97,44	29,42	27,73	94,26
2003	33,32	34,31	102,95	35,06	33,77	96,32
2004	38,36	39,60	103,25	42,23	40,36	95,56
2005	54,68	53,68	98,17	56,98	53,55	93,97
2006	75,26	75,90	100,84	78,04	75,78	97,11
2007	105,33	107,05	101,63	109,57	104,85	95,70
2008	143,80	137,44	95,58	147,43	139,05	94,31
2009	143,40	134,56	93,83	147,57	136,25	92,33
2010	166,18	159,40	95,92	169,64	159,76	94,18
2011	181,97	181,53	99,76	189,41	180,99	95,56
2012	225,83	225,27	99,75	235,93	222,58	94,34
2013	234,88	221,02	94,10	245,39	219,85	89,59
2014	248,81	231,69	93,12	267,13	225,61	84,46
2015	284,22	294,46	103,60	298,41	280,08	93,86
2016	351,07	366,14	104,30	367,14	350,52	95,47
2017	498,25	502,10	100,77	534,72	496,34	92,82

Додаток Д

Таблиця Д.1

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією

Функціональна класифікація	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Загальнодержавні функції	7,52	7,05	6,54	6,09	6,38	5,47	4,76	5,28	4,88	5,17	4,62	4,80
Оборона						0,0006	0,0004		0,0009	0,0036	0,02	0,003
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,13	0,10	1,58	0,15	0,19	0,11	0,09	0,09	0,09	0,11	0,11	0,13
Економічна діяльність	9,10	10,30	9,06	4,77	4,88	6,85	5,84	4,32	4,08	6,82	9,92	11,27
Охорона навколишнього природного середовища	0,40	0,38	0,36	0,51	0,38	0,50	0,54	0,45	0,40	0,54	0,43	0,53
Житлово-комунальне господарство	10,42	4,96	6,11	5,28	2,88	4,64	8,85	3,46	7,85	5,60	4,99	5,47
Охорона здоров'я	20,58	19,45	18,84	21,28	22,53	21,38	21,17	22,15	20,66	21,27	17,96	17,26
Духовний та фізичний розвиток	3,83	3,53	3,59	3,74	4,01	3,81	3,69	3,87	3,99	3,43	3,39	3,31
Освіта	28,63	27,84	28,32	31,40	31,91	32,60	32,00	33,92	31,65	29,98	26,97	27,53
Соціальний захист та соціальне забезпечення	14,91	18,40	16,82	20,10	22,03	23,15	22,47	25,69	25,49	25,95	30,37	28,50
Разом	95,51	91,99	91,23	93,32	95,18	98,51	99,42	99,23	99,07	98,86	98,75	98,75