Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Ефективність використання бюджетних коштів як інструмент результативності бюджетної системи»

Студентки 2 курсу, 2-м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа
та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси» — Крекотень Наталія Олександрівна

Науковий керівник
к.е.н., доцент — Белінська Ганна Василівна

Гарант освітньої програми
завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор — Чугунов Ігор Якович

Київ 2018

ВСТУП 3

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

1.1 Сутність бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи 6

1.2. Зарубіжний досвід організації системи використання бюджетних коштів 10

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення ефективності видатків бюджетів 15

2.2. Моніторинг показників ефективності системи бюджетного контролю 25

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми формування видаткової частини бюджету в контексті забезпечення економічного зростання 31

3.2. Шляхи оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів 35

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ 47

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 51

ДОДАТКИ 60

ВСТУП

Бюджетні видатки є вагомим інструментом макроекономічної політики, за їх допомогою держава має можливість здійснювати вплив на розміщення фінансових ресурсів, зайнятість, рівень цін, структуру суспільного виробництва, соціальне забезпечення. Питання посилення впливу видатків бюджету на соціально-економічний розвиток країни є актуальними для економік багатьох країн світу.

Покращення якісного рівня планування видаткової частини бюджету країни, посилення взаємозв'язку між витраченими ресурсами бюджету та отриманими результатами, підвищення ефективності від використаних бюджетних коштів, отримання максимального результату при мінімальних фінансових вкладеннях є важливими завданнями для країн з розвинутою та трансформаційною економікою.

Сьогодні Україна перебуває на шляху реалізації ґрунтовних реформ, метою яких є економічне зростання та досягнення стабільності у політичній, соціально-економічній, бюджетній та фінансовій сферах. Бюджетна реформа, важливим напрямом якої є удосконалення системи функціонування місцевих бюджетів, заслуговує на окрему увагу, оскільки від її ефективності залежить рівень життя громадян усієї країни. Заходи, пов'язані з удосконаленням планування та виконання державного та місцевих бюджетів, повинні бути спрямовані на досягнення децентралізованого управління фінансовими ресурсами та підвищення ефективності їх використання. Передумовами реалізації таких заходів є недостатній рівень обґрунтованості формування прогнозних показників місцевих бюджетів, відсутність чіткого взаємозв'язку між такими показниками та очікуваними результатами використання бюджетних коштів, незабезпеченість повноважень місцевих органів влади фінансовими ресурсами, а також їх обмеженість.

Загалом питанням аналізу результативності видатків державного бюджету присвячено чимало наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, серед

яких: О. Василик, І. Запатріна, Т. Затонацька, І. Луніна, І. Лютий, В. Федосов, І. Чугунов. Утім, зазначена проблема потребує подальшого дослідження.

Метою роботи є розкриття та підвищення ефективності використання бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи;

- дослідити зарубіжний досвід організації системи використання бюджетних коштів;

- розглянути особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі;

- здійснити моніторинг показників ефективності системи бюджетного контролю;

- проаналізувати проблеми формування видаткової частини бюджету в контексті забезпечення економічного зростання;

- розглянути шляхи оптимізації видаткової частини Державного бюджету;

- розглянути шляхи оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження є механізм використання бюджетних коштів.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання формування та використання бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи.

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

Системний та структурний методи використано при розкритті сутності та ролі ефективного використання бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи.. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід формування вмдаткової частини бюджету. На основі системного підходу, синтезу, наукового

абстрагування розкриті основні завдання бюджетної політики щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення формування доходів бюджету у системі соціально-економічного регулювання, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України, Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Випускна кваліфікаційна 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 кваліфікаційного проекту.

У першому розділі розкрито сутність бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи. Досліджено зарубіжний досвід організації системи використання бюджетних коштів.

У другому розділі розглянуто особливості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі; здійснено моніторинг показників ефективності системи бюджетного контролю.

У третьому розділі проаналізовано проблеми формування видаткової частини бюджету в контексті забезпечення економічного зростання. Розглянуто шляхи оптимізації видаткової частини Державного та місцевих бюджетів.

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

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

1.1. Сутність бюджетних коштів як інструменту результативності бюджетної системи

Згідно з Бюджетним кодексом України (БКУ) одним із принципів бюджетної системи є принцип ефективності й результативності (при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей, що ґрунтуються на національній системі цінностей, і реалізації завдань інноваційного розвитку економіки шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, органами місцевого самоврядування (далі – гарантовані послуги), із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та отриманням максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів) [32].

На всіх стадія х бюджетного процесу його учасники в межах повноважень оцінюють ефективність бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю цільового й результативного використання бюджетних коштів. Оцінювання здійснюється на підставі аналізу їхніх результативних показників, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах цих програм, звітах про виконання кошторисів і про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади такого оцінювання визначаються Міністерством фінансів України. Результати цього процесу, зокрема висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди,

включаючи зупинення реалізації відповідних програм. Відповідно до бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, їх головні розпорядники розробляють проекти порядків такого використання та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. За рішенням уряду відповідні порядки затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням із Міністерством фінансів України. Про зазначене інформується Комітет Верховної Ради України з питань бюджету [32].

За бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, порядки використання бюджетних коштів затверджуються протягом 30 днів з дня набрання ним чинності. Якщо виконання бюджетної програми триватиме в наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за нею (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації. Порядок використання бюджетних коштів має містити: цілі й напрям и їх використання; відповідального виконавця програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до реалізації програми; завдання головного розпорядника, розпорядників нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів), що забезпечують здійснення програми, з визначенням порядку звітування про її виконання (зокрема щодо результативних показників) і заходів впливу в разі її невиконання; за потреби порядок, терміни та підстави, а також критерії розподілу (перерозподілу) видатків між адміністративно-територіальними одиницями в розрізі розпорядників нижчого рівня і одержувачів бюджетних коштів з урахуванням відповідних нормативно-правових актів; конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії і умови визначення виконавців таких програм (проектів); критерії та умови відбору суб’єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки; умови і критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію

яких надаються кредити з бюджету; умови надання кредитів з бюджету та їх повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за їх поверненням; положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбачають надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам; шляхи погашення бюджетної заборгованості у разі її наявності; вимоги щодо необхідності відображення у первинному і бухгалтерському обліку отриманих (створених) оборотних і необоротних активів бюджетними установами та одержувачами бюджетних коштів, у тому числі отриманих (створених) у результаті проведення централізованих заходів; за необхідності – положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків; інші положення стосовно особливостей програми.

Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми. Згідно зі ст. 21 БКУ розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами в межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінює ефективність бюджетних програм, забезпечуючи результативне й цільове використання бюджетних коштів, організацію і координацію роботи розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі [32].

Відповідно до ст. 26 БКУ контроль за дотриманням бюджетного законодавства, спрямований на гарантування ефективного й результативного управління бюджетними коштами, здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками згідно з цим Кодексом та іншим законодавством. Цей контроль забезпечує:

оцінювання управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової й бюджетної звітності; досягнення економії

бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; проведення аналізу та оцінювання стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; запобігання порушенням бюджетного законодавства й забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Діяльність центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства (у межах їхніх повноважень, встановлених БКУ та іншими нормативно-правовими актами), спрямовується, координується та контролюється Кабінетом Міністрів України. Розпорядники бюджетних коштів у особі їхніх керівників організовують внутрішній контроль і аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для дотримання законності й ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ. Внутрішній аудит – це діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, скерована на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного спрямування бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності цієї установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю. Рахункова палата згідно зі ст. 62 БКУ протягом двох тижнів із дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради України відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного

бюджету, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом. Також до повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління цими коштами, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету (ст. 110 БКУ) [32].

Проблема оцінки ефективності реалізації бюджетних програм лишається актуальною. Загалом ефективність – одна з найскладніших категорій економічної науки, яка істотно трансформувалася відтоді, коли її вперше запровадили представники класичної політекономії (Ф. Кене та В. Петті). У початковому тлумаченні це поняття не розглядалося як окрема категорія, а було результатом оцінок урядових і приватних заходів, спрямованих на поліпшення тодішньої економіки держави. Сьогодні термін "ефективність" як економічна категорія є доволі складним і багатогранним. Її прийнято визначати за допомогою таких елементів: продуктивність – співвідношення між результатами (випуском продукції, наданням послуг, виконанням робіт) і використаними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими); результативність – ступінь відповідності фактичних результатів запланованим; економність – досягнення прогнозованих цілей за найменшого обсягу коштів або одержання значно кращого результату за той самий обсяг коштів.

1.2. Зарубіжний досвід організації системи використання бюджетних коштів

Бюджетні видатки є вагомим інструментом макроекономічної політики, за їх допомогою держава має можливість здійснювати вплив на розміщення фінансових ресурсів, зайнятість, рівень цін, структуру суспільного виробництва,

соціальне забезпечення. Питання посилення впливу видатків бюджету на соціально-економічний розвиток країни є актуальними для економік багатьох країн світу.

Покращення якісного рівня планування видаткової частини бюджету країни, посилення взаємозв'язку між витраченими ресурсами бюджету та отриманими результатами, підвищення ефективності від використаних бюджетних коштів, отримання максимального результату при мінімальних фінансових вкладеннях є важливими завданнями для країн з розвинутою та трансформаційною економікою.

У Франції видатки бюджету представляються в розрізі основних напрямів бюджетної політики, які дістали назву - місії уряду. Створення нової місії є винятковою прерогативою уряду, за внутрішнім змістом місія є політичним поняттям, використовуваним в цілях стратегічного планування, і не є бюджетною програмою. У парламенті Франції видатки державного бюджету обговорюються і затверджуються саме по місіях, у межах яких законодавці мають право перерозподіляти видатки між програмами. В той же час первинним поняттям при формуванні програмного бюджету залишається бюджетна програма, а місії уряду служать для аналітичного упорядкування програм. Завдяки структурованості видатків бюджету за відповідними напрямами соціально-економічного розвитку, що відображено в місіях і програмах, бюджет став більш дієвим, прозорим для суспільства. Французька концепція виконання бюджетних програм базується на підвищенні ефективності видатків та вимірюється, зокрема такими показниками, як якість державних послуг, результативність та вплив на соціально-економічний розвиток країни від реалізації бюджетної програми.

Реформування бюджетного процесу в Австралії пройшло наступні етапи: бюджетування по затратам, програмне бюджетування, та на даний час відбувається бюджетування по результату, як вагома система центрального менеджменту бюджетної системи. Законодавчою основою бюджетного процесу в Австралії є Закон «Статут чесності та прозорості бюджету», яким встановлено

наступне: уряд повинен мати концепцію фіскальної фінансової політики на кожен рік; бюджет формується в розрізі програм на один рік, проте із підготовкою розрахунків на подальші три роки; через півроку бюджет повинен бути переглянутий і уточнений; звіт про виконання бюджету складається відповідно до міжнародних стандартів. Таким чином, бюджет формується на один наступний рік, також провадяться розрахунки на послідуючі три роки, тобто одночасно здійснюються розрахунки бюджету на чотири роки.

Складовими довгострокової бюджетної політики Австралії являються: окреслення загальних концептуальних питань на термін 40 років, більш детальне планування із коректуванням у кожні три роки на термін 20 років, деталізоване планування по програмам на термін 4 роки. Видатки по довгостроковим зобов'язанням затверджуються у необхідній сумі щорічно, законодавством передбачено відповідальність у випадку відмови сторін від виконання зобов'язань.

На даний час будь-які видатки із бюджету Австралії відносяться до однієї із бюджетних програм, загальна кількість яких сягає від п'ятиста до шестиста. Бюджет Австралії в останні роки відрізняється достатньо високою соціальною спрямованістю - адресною підтримкою різних вікових верств населення по низці програм, зокрема освітнім, медичним, пенсійним, житловим.

Актуальним та корисним є досвід Канади у питаннях проведення бюджетної політики, та зокрема формуванні видаткової складової бюджету країни, зважаючи на наявність тривалої, багаторічної практики функціонування бюджетної системи в умовах бюджетування, орієнтованого на результат та застосування моделі використання бюджетних ресурсів з одним із найвищих у світі ступенем економічної ефективності. У кінці двохтисячних років в Канаді запроваджено нову концепцію управління видатками, ціль якої – бюджетування та звітність, що базуються на інформації про результативність видатків. Зазначена концепція планування видатків бюджету передбачає, що бюджетні рішення повинні відповідати принципам ефективності, економічності,

співвідношенню «ціна – якість», принцип результативності видатків став домінуючим.

У Канаді завдяки постійному запровадженню все більш прогресивних механізмів відбуваються системні зміни у сфері управління видатками бюджету. Ключовою особливістю є виваженість підходу уряду при формуванні основних пріоритетів соціально-економічного розвитку, плануються такі програми та суспільні послуги, які відповідають встановленим пріоритетам держави та суспільства, є найбільш ефективними, результативними, дієвими, спроможними забезпечувати стійкість у довгостроковій перспективі. Здійснюються системні оцінювання результативності програм видатків, стратегічні перегляди існуючих програм.

Реформування у підходах державного управління видатками відбуваються постійно через підвищення відповідальності державних органів управління. Як показує світовий досвід, застосування програмно-цільового методу надає змогу передбачити результати виконання кожної бюджетної програми, оцінити ефективність використання державних коштів; пов'язує здійснені витрати з їх соціальною та економічною ефективністю.

Моніторинг і оцінка бюджетних програм включають, зокрема, порівняння результатів і витрат на їх досягнення, аналіз тривалості їх виконання, необхідності й відповідності цих програм вимогам часу. Достатнього впровадження набули програмно-цільовий метод планування видатків бюджету, у тому числі у середньостроковій перспективі, система оцінювання бюджетних програм, що включають відповідні результативні показники. Суттєві зміни відбулися у системі державного фінансового контролю, розвитку відомчого контролю та аудиту [3].

Проведене узагальнення та систематизація досвіду здійснення планування та виконання видаткової частини бюджету у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою, у тому числі стратегічні принципи бюджетного планування, управління бюджетними асигнуваннями, надають можливість із врахуванням цього досвіду покращити основні засади бюджетного планування,

підвищити рівень відповідальності учасників бюджетного процесу, ефективності бюджетних коштів при формуванні видатків бюджету та реалізації бюджетних програм в Україні. Позитивним чином впливає на темпи економічного зростання оптимізація структури бюджетних видатків, яка визначає напрями спрямування державних коштів. Структура видатків має необхідність до коригування у залежності від пріоритетів бюджетної політики, фінансових можливостей бюджету, економічного стану країни. Одним із інструментів, який випробуваний у багатьох країнах світу та забезпечує узгодження бюджетних видатків із пріоритетами державної політики є програмно-цільовий метод планування видатків бюджету. Застосування такого методу сприяє із визначенням пріоритетів здійснення державних видатків у межах існуючих фіскальних обмежень. При програмно-цільовому методі формування бюджету відомча класифікація видатків бюджету відіграє достатньо важливу роль в частині упорядкування споріднених між собою по напрямам та цілям бюджетними програмами в межах одного головного розпорядника бюджетних коштів. Надає можливість оптимізувати кількість бюджетних програм, удосконалюючи при цьому бюджетне планування і вибудовуючи більш чітку систему державного фінансового управління.

У світовій практиці кредитування є різні приклади як ефективного, так і неефективного використання коштів міжнародних фінансових інституцій. Проте у будь-якому разі виважене й обґрунтоване поєднання внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування видаткової частини бюджету є запорукою сталого економічного розвитку країни. Водночас забезпечення прозорості фінансування видатків бюджету має стати обов’язковим аспектом участі країни в міжнародних економічних відносинах без негативних наслідків для макроекономічної стабільності держави, особливо це важливо за умов соціально-економічної та політичної нестабільності.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення ефективності видатків бюджетів

В умовах жорсткої обмеженості фінансових ресурсів питання економічної ефективності їх використання є першочерговим при розробці заходів з удосконалення бюджетної політики. Згідно з Глосарієм міжнародних термінів контролю, прийнятим INTOSAI у 1989 році, економічна ефективність визначена як використання фінансових, людських і матеріальних ресурсів таким чином, щоб одержати максимальний ефект за наявних ресурсів, або звести до мінімуму витрати ресурсів для даної кількості та якості продукції. Переводячи це визначення у площину бюджетного процесу зазначимо, що можливість оцінки ефективності використання бюджетних коштів залежить від методики бюджетування, що використовується у бюджетному процесі. Традиційний лінійний бюджет представлений інформацією про видатки в розрізі їх об'єктів. Такий підхід дозволяє детально класифікувати напрями використання бюджетних коштів, виділити поточні та капітальні видатки бюджету. Особливістю лінійно-орієнтованого методу бюджетування є жорсткі бюджетні обмеження, які дисциплінують розпорядників та одержувачів бюджетних коштів при здійсненні бюджетних видатків, що суттєво полегшує фінансове обслуговування прийнятих управлінських рішень. Перевагою такого методу бюджетування є його відносна простота і потенційний контроль видатків з бюджету через детальну їх специфікацію. Разом з тим, лінійно-орієнтований метод бюджетування має суттєві недоліки: не забезпечує якісну розробку планових бюджетних показників, не враховує ефективність реалізації управлінських рішень. Зазначений метод дозволяє оцінити обсяг використаних фінансових ресурсів, однак не передбачає формування інформаційної бази, необхідної для аналізу результатів бюджетного фінансування. Тому прийняття

управлінських рішень фокусується на обсягах використаних ресурсів, а не на ефективності бюджетних видатків. При цьому, проблема низької ефективності планування видатків місцевих бюджетів практично не може бути вирішена, оскільки у складі таких видатків закладено, насамперед, фінансування мережі бюджетних установ, а щорічно відтворювана структура видаткової частини бюджетів перешкоджає концентрації зусиль на вирішенні найбільш нагальних соціально-економічних завдань та проведенні структурних реформ економіки. Інструментом вирішення зазначених проблемних питань є програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ), концепція якого передбачає, що будь-які зміни в обсягах фінансування бюджетних видатків повинні розглядатися у контексті кінцевих результатів реалізації установою покладених завдань або завдань бюджетної програми, яку вона виконує. ПЦМ ґрунтується на особливих підходах до використання інструментів бюджетування. Зокрема: - акцент переноситься з потреби в коштах, необхідних для виконання відповідальним виконавцем своїх функцій, на результати від використання фінансового ресурсу, тобто на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів; - запровадження ПЦМ змінюєпідходи до формування бюджету – в першу чергу враховується очікуваний ефект від використання бюджетних коштів; - моніторинг, аналіз та оцінка бюджетних програм є обов'язковими компонентами ПЦМ [2, с. 56]. Зарубіжний досвід складання і виконання бюджету за ПЦМ засвідчує відносну складність впровадження, але зручність та високу ефективність використання цього методу [3]. Разом з тим, важливість застосування ПЦМ саме на рівні бюджетів місцевого самоврядування пояснюється тим, що функціонування цієї ланки бюджетної системи історично потребує активної участі громадян – жителів муніципалітетів та громад, і насамперед необхідністю представлення громадянам, як безпосереднім споживачам суспільних послуг, результатів використання бюджетних коштів, що надійшли у вигляді сплачених податків і зборів. Отже, одне з призначень ПЦМ – уповноваження громадян дієвими інструментами впливу на результат використання бюджетних коштів, максимальне залучення громадян до бюджетного процесу.

Як зазначалося вище, обов'язковими компонентами ПЦМ є аналіз та оцінка бюджетних програм. При цьому, оцінку ефективності можливо провести тільки для тих програм, для яких на стадії планування чітко визначені цілі та завдання і безпосередні результати реалізації програми. Для забезпечення загальної ефективності програмних видатків вагоме значення має результативність програми (досягнення запланованих результатів) та її ефективність (співвідношення досягнутих результатів і витрат на їх досягнення) [22].

Оцінка ефективності програмних видатків може здійснюватися як для програми в цілому, так і для окремих етапів виконання програми. Така оцінка включає в себе п'ять елементів.

Оцінка ефективності програмних видатків на стадії планування може забезпечуватися за допомогою:

визначення безпосередніх результатів реалізації програми;

відображення зв'язку результатів реалізації програми зі стратегічними цілями і завданнями суб'єкта бюджетного планування;визначення переліку заходів з реалізації програми, термінів їх реалізації;встановлення цільових показників та їх значень;

описи ризиків реалізації програми та їх можливого впливу на досягнення поставлених цілей (безпосередніх результатів);встановлення розмірів і джерел фінансування.

Ефективне та результативне використання бюджетних коштів потребує вирішення ряду завдань, серед яких:

обґрунтування пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, застосування принципів перспективного бюджетного прогнозування і планування;

оптимізація бюджетних програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та удосконалення методології оцінки їх результативності;

впровадження системи контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, системи оцінки результативності бюджетних програм та діяльності розпорядників бюджетних коштів. Іншим інструментом бюджетного планування, який дозволяє повніше і глибше оцінити наслідки рішень, що

приймаються на етапі визначення напрямів спрямування бюджетних коштів, і в результаті підвищити їхню ефективність, є ґендерне бюджетування, орієнтоване на врахування інтересів та потреб різних категорій громадян в процесі формування показників бюджету, підвищення рівня соціально-економічної захищеності населення, забезпечення ґендерної рівності та розвиток демократичних принципів управління. Аналізуючи вплив політики та бюджету на соціально-економічний статус жінок і чоловіків, зокрема на різні групи жінок і чоловіків (наприклад, з розбивкою за віком, місцем проживання, етнічним походженням), можна визначити потенційні джерела нерівності. При цьому враховуються різні позиції та преференції груп отримувачів бюджетних послуг, а також перешкоди, які заважають споживачам повністю та рівноцінно користуватися результатами використання бюджетних коштів, брати активну участь у соціально-економічному житті. Отже, результати гендерного аналізу формують основу для вжиття «коригувальних» заходів у випадках, де існують прояви нерівності, і таким чином забезпечується врахування гендерних аспектів не лише на етапі формування, але й виконання бюджету. Крім того, питання ефективності використання бюджетних коштів доцільно розглядати в рамках визначення підходів до їх управління. В залежності від того, яка частка видаткових повноважень закріплюється за центральною, а яка за місцевою владою, розрізняють централізований та децентралізований підходи до управління бюджетними коштами. Сутність фіскальної децентралізації у широкому розумінні полягає у розподілі та делегуванні відповідальності між державними структурами різних рівнів, включаючи центральний уряд, органи місцевого самоврядування. Вітчизняні вчені визначають фіскальну децентралізацію як спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам регіонального рівня, що не входять до системи центральних органів. Фіскальну децентралізацію часто асоціюють із делегуванням повноважень, що передбачає передачу деяких функцій, але не відповідальності за їх виконання. Децентралізація влади передбачає створення розгалуженої системи органів

місцевого самоврядування, при якій вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів. При цьому орган місцевого самоврядування має представляти самодостатню територіальну громаду, яка б володіла організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення обсягу та якості послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів .

При визначенні рівня бюджету, з якого потрібно фінансувати видатки для забезпечення суспільних потреб, керуються необхідністю досягнення найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції, яку можна досягти, якщо така функція буде закріплена за тим рівнем влади, який спроможний реалізувати її належним чином [42].

Цей принцип має назву субсидіарності. В Україні з місцевих бюджетів здійснюються видатки на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру та спорт . Одночасно із делегуванням видаткових повноважень у зазначених сферах держава передає на місцевий рівень фінансові ресурси. Послуги житлово-комунального господарства, місцевого громадського транспорту, пожежної охорони та охорони правопорядку, благоустрою територій закріплені за органами місцевого самоврядування та фінансуються за рахунок власних коштів місцевих бюджетів.

Ефективне управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики. При цьому програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів.

На сьогодні програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків застосовується на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних

показників та інших даних, що містяться у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, при застосуванні програмно-цільового методу існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат. У 2016 р. виконувалося 493 державні бюджетні програми, або на 55 бюджетних програм менше, ніж у 2015 р. 22 бюджетні програми, затверджені у Державному бюджеті України на загальну суму 8,8 млрд грн, взагалі не фінансувалися. Найбільше – від 90% до 100,0% – профінансована 381 бюджетна програма, або 77,3% від загальної кількості затверджених.

На сучасному етапі важливою є оцінка ефективності бюджетних програм за такими критеріями: виконання бюджетної програми за напрямами; виконання бюджетної програми за джерелами надходжень; виконання результативних показників; виконання показників бюджетної програми порівняно із показниками попереднього року; виконання інвестиційних (проектів) програм; наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів; стан фінансової дисципліни. З метою оцінки ефективності бюджетної програми визначаються рівень досягнення мети та виконання завдань програми при використанні відповідного обсягу бюджетних коштів, можливості досягнення кращих результатів при використанні цих коштів, зазначаються недоліки та упущення організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, а також пов’язані з неналежним виконанням головним розпорядником функції з управління бюджетними коштами. Також надаються пропозиції щодо усунення недоліків при виконанні бюджетної програми та покращення управління бюджетними коштами [57].

Для бюджетної політики України характерно перевищення видаткової частини над дохідною. Сутність бюджетного дефіциту як економічного явища в науковій літературі часто трактують як об’єктивні економічні відносини, що виникають між учасниками відтворювального процесу під час використання державою грошових коштів понад наявні доходи бюджету. Глибинними

причинами бюджетного дефіциту в Україні стали зниження виробництва, ефективності функціонування галузей економіки й підприємств, складна соціально-економічна ситуація, що зумовили зменшення обсягів валового внутрішнього продукту та національного доходу. Це стало причиною скорочення величини фінансових ресурсів у державі, що й відобразилося на показниках бюджету у вигляді довгострокового дефіциту. прийняті з дефіцитом, фактично зводяться або з профіцитом, або з обсягом дефіциту, значно меншим порівняно із запланованими показниками.

Незважаючи на стабільне збільшення дохідної частини бюджету присутня також тенденція до зростання структурного (нециклічного) бюджетного дефіциту, який характеризується нарощуванням державних витрат швидшими темпами, ніж зростають доходи бюджету. Такий дефіцит виникає внаслідок дискреційної фіскальної політики, тобто такої, яка проводиться невідповідно до правил, а на власний розсуд влади. Також характерною ознакою дискретної фіскальної політики є внутрішня структурна мінливість витрат держави, особливо за статтями «економічна діяльність» та «соціальний захист та соціальне забезпечення». При веденні такого виду фіскальної політики органами державної влади зростають ризики для фінансової стабільності, особливо у періоди загострення економічної та політичної ситуації в країні.

Для того щоб не допустити ускладнення бюджетної ситуації уряду слід переглянути і скоротити непершочергові видатки. Розглянемо найвагоміші статті видатків державного бюджету в розрізі функціональної класифікації.

Найбільшу частку в загальній сумі видатків державного бюджету складають міжбюджетні трансферти (48%), сума яких щорічно зростає. Таке зростання частково можна пояснити щорічним зростанням кількості бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, у зв’язку із утворенням об’єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Найбільших змін у загальній структурі видатків зазнали видатки на економічну діяльність. Їх сума зменшилась на 5,72 млрд. грн. у 2016 р., після чого уже в 2017 р. спостерігаємо стрімке зростання на

21,3 млрд. грн. Що свідчить як про збільшення обсягів державних інвестицій (субвенцій), так і про зростання субсидій та допомог на покриття збитків підприємств окремих секторів економіки, зокрема сільського господарства та вугільної галузі.

Зважаючи на те, що економічна діяльність є одним з найважливіших напрямів, від ефективності роботи якого безпосередньо залежить фінансування всіх інших функціональних розділів, обсяг його забезпечення вважаємо і досі низьким. На сьогоднішній день видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення значно перевищують видатки на економічну діяльність, що, на нашу думку, і є причиною гальмування економічного розвитку країни. Соціальний захист та соціальне забезпечення за нинішніх складних економічних та політичних умов потребує значного зменшення частки у структурі видатків бюджету, для того щоб забезпечити перехід від бюджетної моделі "проїдання" до моделі інвестиційного розвитку.

Питома вага видатків державного бюджету, що спрямовується на фінансування соціальної сфери, у 2017 р. склала близько 37,1% (210,25 млрд. грн.) та є найнижчою за останні чотири роки. Причому таке зниження почало відбуватись лише в останній рік: видатки соціального спрямування знизились на 7,48 млрд. грн. Оскільки, на сьогодні, соціальний сектор і досі зберігає риси радянської системи, такі як максимальне охоплення населення соціальною допомогою, велика кількість платежів при дуже малому їх розмірі, незначний зв'язок між платежами й потребами, відсутність прив’язки державного фінансування до послуг, що надаються, великий обсяг необґрунтованих видатків. Як наслідок, соціальний сектор України потерпає від трьох недоліків.

По-перше, соціальні видатки в цілому занадто великі для країни з таким рівнем економічного розвитку як Україна. Зокрема, Україна має найвищу в світі частку державних пенсійних видатків до ВВП – близько 18 відсотків, що майже вдвічі більше, ніж у Європейському Союзі.

По-друге, соціальні послуги не дуже ефективні, й населення вельми незадоволене обсягом і якістю послуг, що надаються.

По-третє, соціальна допомога більшою частиною надається людям, які не дуже її потребують, тоді як ті, хто насправді потерпають, належної соціальної підтримки не одержують [5].

Про неефективність державної політики щодо населення України свідчить і той факт, що за даними ПРООН, майже чверть населення України (24,5%) перебуває за межею бідності, кожна третя (32,6%) сім'я з дітьми є бідною і кожен п’ятий (20%) працюючий є бідним. Житлово-комунальна система “з’їдає” кошти, енергію, ресурси, але не спроможна надати якісні послуги. Видатки на її функціонування мають не значну, проте стійку, тенденцію до зростання. Тому вона вимагає не "точкових" ремонтів, а негайного системного реформування. Необхідно ліквідувати монополії в комунальному секторі. Чесна і прозора конкуренція серед надавачів житлово-комунальних послуг може створити вибір, а населення отримає якісні послуги за помірну ціну. Потрібно упорядкувати тарифну політику, яка була б прозорою і зрозумілою для споживачів, коли тарифи на житлово-комунальні залежать від якості. Запровадження енергозберігаючих систем дасть можливість істотно економити кошти. Функціонування силових структур є принциповою основою реалізації політики національної безпеки, а тому є цілком виправданою необхідність збільшення частки видатків на оборону у загальній структурі. Так протягом досліджуваного періоду загальна сума зростання видатків на оборону склала 46,99 млрд. грн., що можна охарактеризувати необхідністю фінансування невідкладних потреб на оборону і безпеку держави, у тому числі пов’язану з проведенням антитерористичної операції. Сюди можна віднести фінансування програм, спрямованих на модернізацію військової техніки, на збільшення кількості військовослужбовців та переозброєння армії в цілому.

Також, на нашу думку, необхідно зменшити частку видатків на загальнодержавні функції. Якщо проаналізувати склад даного функціонального напряму, то найбільшу частку мають видатки на: вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування. На тисячу населення у нас майже вдвічі більше чиновників, ніж у будь-якій країні

Європейського Союзу. Зменшення видаткової частини на утримання державного апарату, шляхом скорочення значного штатного розкладу та запровадженням електронного уряду, дозволить не лише пришвидшити процедуру прийняття рішень та подолати бюрократичні процеси, які породжують корупцію, а й значно заощадити бюджетні кошти. Висновки з даного дослідження і перспективи. У результаті проведеного аналізу стає очевидним, що залучення та розподіл бюджетних коштів в Україні здійснюється неефективно та має низку проблем. До основних відносимо: відсутність чіткої стратегії щодо складання бюджету та контролю за реалізацією бюджетних програм, недосконаліть фіскальної політики, застарілість підходів до фінансування, що спричиняє великий обсяг необґрунтованих видатків. Важливою передумовою фінансової стабілізації економіки є бездефіцитність державного бюджету країни.

В умовах фінансової кризи першочерговим кроком у будь-якій країні є збалансування її головного кошторису. Для компенсації зростаючих видатків виникає необхідність збільшити доходи бюджету. Це можливо реалізувати за допомогою функціонування раціонально структурованої податкової системи, яка має ґрунтуватися на об'єктивно необхідних обсягах фінансового забезпечення загальнодержавних функцій і завдань.

Також необхідно приділяти увагу найменш розвинутим статтям доходів, таким як доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, збільшення яких дозволить зменшити навантаження та залежність державного бюджету, наприклад, від податкових надходжень. При цьому, при здійсненні видатків перш за все, потрібно виходити з величини отриманих доходів та розподіляти їх таким чином, щоб отримати максимальний ефект та забезпечити пропорційність темпів зростання дохідної та видаткової частин державного бюджету України. Велику увагу також потрібно приділити необхідності посилення контролю за рухом коштів та відповідальності за неефективне використання бюджетних ресурсів. Доцільність здійснення тих чи інших видатків потрібно розглядати ще на стадії планування бюджету, враховуючи реальні економічні показники та

кризовий стан економіки, тоді бюджетний дефіцит буде виправданий, а в перспективі – зменшений.

2.2. Моніторинг показників ефективності системи бюджетного контролю

Моніторинг бюджетного контролю в Україні можна здійснювати на основі даних основних контролюючих органів, що здійснюють контроль за використанням коштів держбюджету (Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України), встановлюючи основні порушення у бюджетному процесі. Діяльність Рахункової палати України інтегрована до основних складових бюджетного процесу і здійснюється в рамках єдиного безперервного трирічного циклу контролю, що реалізується на трьох послідовних стадіях, таких як попередній контроль проекту Державного бюджету майбутнього року, поточний контроль безпосередньо у процесі виконання Державного бюджету поточного року та наступний контроль під час підготовки висновків про виконання Державного бюджету минулого року. Тобто впродовж календарного року Рахункова палата одночасно працює з бюджетами трьох років, а бюджет кожного фінансового року знаходиться на одному з етапів бюджетного контролю.

У 2013–2017 рр. Рахунковою палатою України було здійснено чималу кількість контрольних заходів та виявлено значні порушення бюджетного процесу (значні суми коштів державного бюджету використовували не за цільовим призначенням або неефективно). У динаміці простежується спад активності контрольної діяльності Рахункової палати у сфері бюджетного процесу, зокрема у 2017 р. порівняно з 2013 р. кількість контрольних заходів скоротилася на 300, тобто майже на третину.

Хоча таке скорочення не обумовлене значним скороченням порушень (рис. 3), адже у звітному році загальна сума нераціонально та незаконно використаних коштів складала 12,541 млрд. грн. (еквівалентно 3,4% від обсягу перевірених

контролюючим органом коштів). Порівняно з базовим роком ця сума була меншою на 47%, але майже відповідала рівню 2014 р.

У 2017 р. найбільшу частку у порушеннях бюджетного законодавства займають планування з порушенням чинного законодавства та відсутності правових підстав (33,6%), використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (32,6%), використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства (13,9%), порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (10,4%), недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження та подання документів (5,5%) та інші (4%). У звітний період структура неефективного управління та використання державних коштів теж була неоднорідною.

Проте основними недоліками ефективного управління коштами державного бюджету є необґрунтовані управлінські рішення, а також недоліки у плануванні та прогнозуванні розподілу та витрачання державних коштів. У 2013 р. найбільшу частку порушень займали неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень (22,9%), втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень (22,0%), неефективне використання коштів іноземних цільових позик (21,6%). Водночас у 2017 р. частка останніх взагалі дорівнює нулю, а основною причиною неефективного використання коштів є недоліки в планування (32,5%), що становлять майже третину з усіх порушень. Це свідчить про низьку дієвість системи бюджетного контролю та бюджетного процесу в Україні взагалі. Аналіз порушень бюджетної дисципліни у 2017 р. виявив, що найбільші порушення бюджетного законодавства у звітному році здійснювали державні органи у сфері підтримки енергетичного потенціалу, промисловості та виробничої інфраструктури (2,63 млрд. грн.), науки, освіти і культури (1,71 млрд. грн.), а також охорони здоров’я (0,66 млрд. грн.). Хоча у 2013 р. порушення бюджетного законодавства за зазначеними напрямами складали 1,92 млрд. грн., 9,20 і 3,66 млрд. грн. відповідно. Тобто у звітному році обсяг порушень значно

перевищували аналогічні показники базового року. Особливо це стосується неефективного та незаконного використання коштів у сфері охорони здоров'я (у 5,5 рази більше) та освіти й науки (у 5,4 рази).

Водночас найменша сума порушень зафіксована під час фінансування аграрного комплексу, підтримки рибної галузі та охорони лісового фонду, а саме 46,9 млн. грн., а також під час реалізації в інших сферах діяльності – 31,4 млн. грн., що також істотно менше таких порушень у 2013 р. Це свідчить про зростання відповідальності та дисципліни суб'єктів бюджетного контролю у питаннях розпорядження бюджетними коштами. Втім, така ситуація не доводить, що державний бюджет України реалізувався відповідно до передбачених законом норм та характеризується позитивними показниками.

Найхарактернішими за обсягами та кількістю виявлених випадків були бюджетні порушення, які можна класифікувати за такими узагальненими видами, як, зокрема, порушення в адмініструванні доходів, неефективне, незаконне, зокрема нецільове використання бюджетних коштів, порушення вимог Бюджетного кодексу в частині взяття до сплати зобов'язань понад затверджені в кошторисі асигнування та бюджетні призначення; погашення не бюджетної заборгованості за рахунок асигнувань поточних періодів; зайве витрачання бюджетних коштів унаслідок завищення обсягів та вартості виконаних робіт і надання послуг; зарахування коштів, належних бюджету одного рівня, до бюджету іншого рівня; витрачання бюджетних коштів з перевищенням граничних нормативів. Крім того, упродовж останніх років спостерігається використання коштів Державного бюджету України з порушенням одного з основних принципів бюджетної системи – принципу ефективності. Неефективне використання бюджетних коштів стало системним порушенням бюджетного процесу. Проте покращити якість управління коштами державного бюджету та зменшити кількість порушень бюджетного законодавства можна завдяки підвищенню якості бюджетного планування та прогнозування з метою недопущення випадків надмірних або недостатніх

надходжень та видатків з бюджету; своєчасному розробленню та затвердженню середньострокової стратегії управління державним боргом; внесенню змін до

Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, передбачивши відображення інформації про прострочену заборгованість за бюджетними програмами з повернення кредитів. Бюджетна дисципліна насамперед залежить від рівня попереднього та поточного контролю, який реалізується на практиці у функціонуванні системи контролю органами Державної аудиторської служби України.

Відповідно до цього Державна аудиторська служба у 2017 р. провела 4 002 контрольні заходи, що у 3,3 рази менше, ніж у 2013 р. Крім того, це найнижчий показник за весь звітний період.

Хоча у 2016 р. контролюючим органом було здійснено рекордну кількість перевірок – 23 802, що майже у 6 разів перевищує їх кількість звітному році. Така ситуація обумовлена загостренням політичної ситуації 2015–2016 рр. Адже зі зміною політичного режиму виникло чимало фактів незаконного використання коштів державного бюджету та інших фінансових порушень. Серед основних контрольних заходів здійснювали ревізії фінансово-господарської діяльності, державні фінансові аудити виконання місцевих бюджетів та виконання бюджетних програм, а також перевірки державних закупівель. Загалом цими заходами було охоплено значні суми фінансових ресурсів, а особливо у 2016 р. (1,05 трлн. грн.) та 2017 р. (0,75 трлн. грн.).

Схожа тенденція притаманна й сумі виявлених фінансових порушень, де найбільші суми нераціонально використаних коштів зафіксували у 2016 р. та 2013 р. За весь аналізований період основними причинами фінансових втрат було проведення витрат з порушення законодавства (у загальній структурі фінансових порушень займають 58–80%), що свідчить про недосконаліть бюджетного законодавства, низьку ефективність роботи контролюючих та правоохоронних органів у сфері бюджетного контролю. Водночас за результатами контролю та виявлених порушень було прийнято низку заходів, націлених на встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності.

Таблиця 2.1

Динаміка суми виявлених фінансових порушень у розрізі неефективно використаних коштів, млн. грн.

Показник	2013	2014	2015	2016	2017
Виявлено фінансових порушень, що призвели до втрати держресурсів	5,407	3,728	3,689	7,584	3,871
зокрема, недоотримано фінансових ресурсів	1,520	0,814	1,276	3,159	0,791
Проведено витрат з порушенням законодавства, зокрема:	3,889	2,914	2,413	4,424	3,080
– нецільові витрати державних ресурсів	0,261	0,112	0,129	0,161	0,082
– незаконні витрати	3,024	2,486	2,068	3,889	2,737
– недостачі	0,603	0,315	0,216	0,302	0,261

Про слабку дієвість органів державного контролю у сфері бюджетних відносин свідчать невисокі рівні коштів, повернутих до державного бюджету в результаті усунення фінансових порушень.

Ефективність усунення фінансових порушень знижувалася щорічно, а у 2017 р. сума відшкодувань зменшилася майже в 11 разів. При цьому до державного бюджету у 2017 р. надійшло 0,203 млн. грн. (менш ніж третина від суми відшкодованих втрат), у 2013 р. – 0,654 млн. грн., а найбільше – 0,732 млн. грн. – у 2014 р. Проте порівняно з сумою виявлених фінансових порушень, які призвели до втрат державних фінансових і матеріальних ресурсів, розмір відшкодувань у звітному році складав 19,5%, у 2016 р. – 13,1%, у 2015 р. – 40%, у 2014 р. – 52,7%. Втім, слід зауважити, що у базовому році сума повернутих коштів перевищувала навіть обсяг виявлених неефективних витрат. Така ситуація вкотре доводить низьку результативність, дієвість та економічність здійснення бюджетного контролю. Більше того, було відшкодовано й поновлено витрат фінансових і матеріальних витрат теж на значну суму. Наведені дані

підтверджують, що за період 2013–2017 рр. збитки від нецільових витрат державних ресурсів, незаконних витрат та недостач знову ж таки зменшуються з року в рік, що позначається на діяльності органів бюджетного контролю.

Враховуючи дані моніторингу стану бюджетного контролю в Україні, можна зробити висновок, що сьогодні державний сектор економіки України зазнає значних втрат через низьку фінансову, бюджетну та податкову дисципліну. Основними причинами такої ситуації є:

збереження умов, що сприяють криміналізації економіки;

недосконалість наявної законодавчої та методологічної бази контролю;

відсутність системності та комплексності здійснення бюджетного контролю, а також його правова невизначеність;

відсутність єдиної інформаційної бази, що фіксує виявлені правопорушення в сфері бюджету.

Отже, головними напрямами удосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах економіки України повинні стати:

створення єдиного правового поля розвитку системи бюджетного контролю та законодавчого закріплення за його суб'єктами контрольних функцій;

формування нових та вдосконалення чинних процедур бюджетного контролю;

удосконалення методів бюджетного контролю, створення суворої системи відповідальності за бюджетні правопорушення.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми формування видаткової частини бюджету в контексті забезпечення економічного зростання

Система бюджетних видатків представляє собою взаємопов'язану сукупність окремих елементів, що характеризують економічні відносини, які виникають в результаті розподілу грошових коштів держави та забезпечують реалізацію її завдань і функцій.

Однією з головних проблем бюджетної політики є відсутність чіткої та обґрунтованої системи стратегії формування бюджету та напрямів бюджетного фінансування. В основі методологічного підґрунтя бюджетної стратегії має бути надійна система бюджетного прогнозування та планування. В контексті цього професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України В. М. Геєць зазначає, що за роки незалежності України обсяги та структура бюджетних видатків не сприяли зростанню рівня конкурентоздатності галузей національного економіки, що знайшло своє відображення у гальмуванні процесів розвитку її технологічного та виробничого потенціалу.

На сучасному етапі розвитку України перед розпорядниками бюджетних коштів усіх рівнів постає задача, суть якої полягає в створенні раціональних та дієвих систем поточного та стратегічного планування. Одним із головних етапів бюджетного планування є аналіз та оцінка складових елементів бюджету, виявлення відхилень фактичних даних від нормативних чи запланованих та визначення допустимості даних відхилень.

Сучасний стан бюджетного фінансування характеризується двома ключовими напрямами: з одного боку – це питання наповнюваності дохідної частини бюджету, а з іншого – формування ефективної політики розподілу наявних коштів як в абсолютному вимірі, так і в контексті оцінки оптимальності

його структури. Тож, характеризуючи бюджет держави, необхідно здійснити оцінку не лише динаміки та структуру його дохідної частини, а й проаналізувати витрати, як стосовно їх динаміки, так і щодо питомої ваги окремих їх складових.

Такий аналіз дозволяє формулювати висновки стосовно темпів їх зміни по окремих статтях, а й випадку врахування інфляційного чинника – характеризує рівень зміни підтримки державою окремих напрямів чи видів діяльності. Проведемо характеристику видатків бюджету в розрізі його поділу на Державний та місцеві бюджети, а також загальний та спеціальний фонд.

Відповідно до виконаних розрахунків видатки зведеного бюджету України за 2013–2017 рр. збільшилися на 104,8 млрд грн, . Переважаюче зростання видатків загального фонду порівняно із видатками спеціального фонду обумовило зменшення питомої ваги останнього в загальній структурі видатків.

Таким чином, зменшення видатків спеціального фонду з урахуванням інфляційного чинника має більш значні обсяги і свідчить про зменшення фінансування такої складової Державного бюджету. Видатки місцевих бюджетів зросли на 71,5 млрд грн, або на 47,0 %. При цьому видатки загального фонду збільшилися на 55,3 млрд грн, або 41,4 %, а спеціального фонду – на 16,2 млрд грн, або 86,6 %.

Частка Зведеного бюджету у ВВП за 2013–2017 рр. зросла на 0,63 відсоткових пункти і протягом всього періоду коливалася від 33,71 % до 35,43 %. Максимальна величина показника спостерігається в 2017 році..

Таким чином, наведена інформація є свідченням значного рівня централізації бюджетної системи та вимагає здійснення заходів переміщення функцій фінансування окремих напрямів видатків з Державного бюджету до місцевих бюджетів, що має бути одночасно підкріпленим наданням ширших повноважень місцевим бюджетам в питаннях формування їх дохідної частини.

Досить важливою складовою Індексу економічної свободи є такий відносний показник видатків як Індекс витрат уряду, що розраховується на основі відношення державних видатків (включаючи обсяги споживання та трансферти) до ВВП. При цьому за зразок береться рівень видатків, який дорівнює нулю [7].

Таку динаміку обумовило більш значне зменшення темпів зростання видатків звед ного бюджету (на 19,5 в. п.) порівняно зі зниженням темпу зростання ВВП (на 10,8 в. п.).

Як зазначає Д. М. Серебрянський, що видатки на рівні, який не перевищує 30 % ВВП, не призводять до деформації оцінки у бік зниження. Таким чином, нижчі оцінки отримують уряди тих країн, частка державних видатків у ВВП яких є значною.

Одночасно слід зауважити, що у 2013 р. мало місце скорочення видатків місцевих бюджетів на 1,4 %. Узагальнюючи вищенаведені дані, варто відмітити, що протягом всього періоду дослідження видатки зведеного бюджету України зростали швидшими темпами, ніж доходи. А якщо порівнювати з темпами зростання ВВП, то видатки збільшувалися більш швидкими темпами.

Згідно наведених даних видатки Державного бюджету з урахуванням міжбюджетних трансфертів збільшилися на 126,5 млрд грн, або 41,7 %. При цьому видатки на виконання загальнодержавних функцій.

Видатки на оборону зросли на 16,0 млрд грн, або в 2,4 рази. А видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу зросли на 16,0 млрд грн, або 56,2 %. Незважаючи на порівняно значне абсолютне зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (11,2 млрд грн), менші відносні темпи їх зростання (16,2 %) порівняно з темпами зростання загальної суми видатків обумовили зменшення питомої ваги даної статті видатків на 4,1 в. п. Видатки на економічну діяльність скоротилися на 1,6 млрд грн або 4,5 %, а обсяг міжбюджетних трансфертів збільшився на 52,8 млрд грн, або 67,9 %, що вплинуло на зростання їх питомої ваги в загальній сумі видатків Державного бюджету на 4,7 в. п. Проілюструємо структуру видатків Державного бюджету України за 2014 р. в розрізі функціональної класифікації на рис.

Слід погодитися з думкою проф. В. М. Гейця, що у структурі фінансування видатків бюджету на економічну діяльність немає чіткого та обмеженого кола визначених пріоритетних напрямів чи галузей для формування цільових

державних програм. А в основі проблеми відсутності належного рівня фінансування важливих сфер економіки, лежить розпорошування бюджетних коштів внаслідок множинності програмної державної підтримки [8].

Узагальнюючи вищенаведене, слід зазначити, що найбільша частку в загальній сумі видатків Державного бюджету складають міжбюджетні трансферти (в межах 30 %) та видатки на соціальний захист населення (близько 20 %). Одночасно прослідковується тенденція до зростання частки витрат на оборону, громадський порядок та виконання загальнодержавних функцій, які в структурі зросли від 1 в. п. до 3,9 в. п., що пояснюється необхідністю збільшеного обсягу фінансування Збройних Сил України та правоохоронних органів, а також зростання боргового навантаження на Державний бюджет в результаті девальвації вітчизняної грошової одиниці.

Таким чином, на основі проведеного аналізу динаміки обсягів та структури видаткової частини бюджету, варто наголосити на ключових позиціях, яких варто дотримуватися при веденні бюджетної політики з позиції фінансування.

По-перше, забезпечити зростання питомої видатків місцевих бюджетів у загальному обсязі видаткової частини зведеного бюджету. Це дозволить дотримуватися позицій визначеного курсу на децентралізацію, проведення адміністративно-територіальної реформи, і розширення повноважень та інтересів органів місцевого самоврядування та, водночас, підвищити роль принципу субсидіарності, визначеного діючим Бюджетним кодексом України.

По-друге, забезпечити пропорційність темпів зростання дохідної та видаткової частин зведеного бюджету України з метою недопущення диспропорцій та невиправданого зростання в сторону видаткової частини. Такий підхід матиме позитивний вплив на рівень збалансованості бюджету. А об’єктивними причинами виникнення бюджетного дефіциту може бути лише зростання обсягів фінансування бюджету розвитку. Адже пасивний бюджетний дефіцит являє собою не що інше, як «проїдання» бюджетних коштів, і по своїй суті являється антиципованим податком. Виправданим підходом в контексті управління бюджетним дефіцитом може бути лише капітальне фінансування, яке

дозволить досягти позитивного економічного чи соціального ефекту в майбутніх періодах. Крім того, доцільно дотримуватися курсу на ринкову переорієнтацію, в основі якої є оптимізація обсягів та структури державної сфери економіки, що дозволить досягти підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів та нівелювання проявів незбалансованості бюджету.

3.2. Шляхи оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів

Ефективне використання коштів місцевих бюджетів є одним з найважливіших результатів управління місцевими бюджетами, досягнення і покращення якого сприятиме удосконаленню механізму розподілу та використання бюджетних коштів. Для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів України постає необхідність перегляду існуючої системи використання коштів місцевих бюджетів.

Місцеві фінансові органи та органи місцевого самоврядування міських (міст районного значення), сільських та селищних рад в межах прийнятих законів, загальних правил відповідно до законодавства України мають ефективно виконувати власні та покладені на них повноваження, найголовнішими з яких є фінансування діяльності галузей освіти, охорони здоров'я, науки й культури з метою забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Проте, соціально-економічна спрямованість коштів місцевих бюджетів сполучається з обмеженістю цих коштів на виконання передбачених законодавством повноважень. Наслідком цього є погіршення основних показників, що характеризують соціальну забезпеченість та економічне зростання для України. На наш погляд, основними негативними причинами, що значною мірою знижують ефективність використання коштів є відсутність: стимулів у головних розпорядників коштів щодо:

ефективного використання коштів місцевих бюджетів;

науково обґрунтованих підходів до проведення оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів;

науково обґрунтованих способів прийняття рішень з питань бюджету для вибору оптимального напряму використання коштів місцевих бюджетів в процесі їх виконання.

Відповідно, основними напрямами підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів є:

розробка стимулів та мотивація головних розпорядників коштів щодо ефективного використання коштів місцевих бюджетів;

визначення науково обґрунтованих підходів до проведення послідовної оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів;

застосування інноваційних підходів щодо прийняття рішень з питань бюджету для вибору оптимального напряму використання коштів місцевих бюджетів в процесі їх виконання.

Найголовнішим завданням для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів має бути не виконання зобов'язань, а забезпечення ефективності виконання зобов'язань

Ефективність виконання зобов'язань забезпечується тоді, коли увага зосереджується на вирішенні таких питань: що одержує суспільство за ті кошти, які воно витрачає; чи витрачання бюджетних коштів відповідає поставленим задачам; наскільки ефективно витрачаються кошти при досягненні цілей місцевої та державної політики. Вважаємо, що для мотивації головних розпорядників коштів щодо результативного використання коштів місцевих бюджетів з максимальною віддачею слід неефективне використання бюджетних коштів вважати порушенням, в результаті якого для установ, які неефективно використовують бюджетні кошти, має призначатись міра відповідальності. Застосування суворих заходів за перевитрати та не результативне використання коштів, притягнення до відповідальності осіб, що винні у фінансових правопорушеннях, посилить вимогливість та відповідальність керівників установ і організацій щодо забезпечення раціонального і економного витрачання коштів.

Наявність бюджетного дефіциту та проблеми недостатності фінансових ресурсів у відповідних бюджетах є свідченням завищених зобов'язань місцевих бюджетів: наявності видатків, які не підкріплені відповідними фінансовими ресурсами. Як наслідок даної проблеми – неможливість проведення на рівні місцевих бюджетів належної політики. На сучасному етапі розвитку бюджетної системи необхідним є підвищення ефективності використання та розподілу бюджетних ресурсів. З цією метою слід у повній мірі реалізувати програмно-цільовий метод на усіх рівнях бюджетної системи.

Основною ідеєю програмно-цільового методу є забезпечення ефективної реалізації державної та місцевої політики шляхом встановлення зв'язку між використаними ресурсами та досягнутими результатами. У зв'язку з цим потребує удосконалення процес складання та оцінки виконання бюджетних програм, тобто приведення їх паспортів відповідно до вимог методики застосування програмно-цільового методу.

Для підвищення ефективності використання бюджетних коштів на програму при складанні очікуваного результату від виконання заходу доречно було б вказати не тільки одиниці виміру, але й навести норми (стандарти), яким має відповідати даний результат та критерії, за якими можна було б оцінити результат та на підставі цього зробити висновок стосовно ефективності та якості виконання кожного з заходів та використання коштів на його виконання. Розглядаючи перелік завдань і заходів програми, слід зауважити, що для оцінки ефективності використання коштів на заходи програми по кожному з завдань мають бути розроблені показники виконання програми: витрат, продукту, ефективності та якості. У програмі, що аналізується, наведені тільки показники витрат та очікувані результати (показники продукту) по кожному з завдань.

Проте, найважливіші показники, на підставі яких можна робити оцінку ефективності використання бюджетних коштів на програму та моніторинг виконання програми – показники ефективності та якості – не наведені, що знову ж таки суперечить застосуванню методології програмно-цільового методу. В аналізованій програмі є розділ, присвячений очікуваним кінцевим результатам

виконання програми, що знову таки характеризуються не результативними показниками витрат, продукту, ефективності та якості, а виражений кількісними та якісними показниками виконання. Кількісні показники виконання програми вимірюються в одиницях, а згадані в програмі якісні показники не визначено у кількісному вимірі. Зазначено, що виконання програми дозволить: "поліпшити стан здоров'я населення, продовжити активне довголіття та тривалість життя, задовольнити потреби в ефективній, якісній і доступній медико-санітарній допомозі, забезпечити безкоштовними медикаментами та лікувальними методиками певні категорії хворих у загрозливих для життя та здоров'я станах, підвищити рівень кваліфікації лікарів, підняти рівень медико-санітарної освіти населення".

Об’єктивною необхідністю формування нових економічних відносин в Україні є надання гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Економічний розквіт держави безпосередньо залежить від фінансової стабільності розвитку регіонів. Практика свідчить, що влада на місцевому рівні сьогодні має справу зі складними і загрозливими проблемами, вихід з яких можливий лише запустивши фінансовий механізму для активізації економічного зростання й підвищення суспільного добробуту регіонів.

Деякі науковці розглядають проблему забезпечення фінансової основи місцевих органів влади та сутність фінансової основи місцевих органів влади як «можливість самостійного розв'язання питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління» [2, с.160]. Кириленко О.П. наголошує, що поряд з доходами місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування визначає роль інших ресурсів (таких, як позабюджетні, валютні фонди, муніципальні позики) у забезпеченні фінансової автономії [3]. Важливою складовою забезпечення фінансової незалежності є самоврядування у сфері фінансів. Принцип незалежності реалізується в тому, що таку систему кожен місцевий орган влади створює сам. Він обирає її модель, внутрішню структуру, визначає

співвідношення між певними елементами. Слід зазначити, що стратегічні перетворення місцевого самоврядування мають на меті належну імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає насамперед розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів самоврядування, чіткий розподіл функцій між рівнями влади, підкріплений необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання. Тобто має встановити права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень [5, с.97]. Принципам Європейської Хартії про місцеве самоврядування відповідає практика відкритості формування та використання ресурсів місцевих бюджетів. Важливою складовою діяльності органів місцевого самоврядування є їхня бюджетна самостійність. Її рівень залежить як від обсягу бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, так і від повноти їхнього забезпечення бюджетними ресурсами. Вужчим, порівняно з бюджетною самостійністю, є поняття «бюджетна самодостатність», рівень якої відображає спроможність органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати потреби в бюджетних ресурсах за рахунок власних і закріплених на тривалий строк доходів, однак не віддзеркалює широту бюджетних повноважень цих органів [6]. Бюджетна самостійність формується в результаті реалізації бюджетного потенціалу фінансової незалежності цих органів – сукупності всіх можливостей забезпечення їхньої незалежності в питаннях формування, використання та регулювання місцевих бюджетів. Реалізація бюджетного потенціалу фінансової основи місцевого самоврядування передбачає виконання таких груп завдань: - поліпшення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування; - розширення їхніх повноважень з управління місцевим бюджетом; - удосконалення структури бюджетних надходжень та оптимізація способів їхнього формування. У зв’язку з тим, що фінансова основа місцевого самоврядування не породжує фінансову спроможність, держава має сприяти розвитку фінансової, матеріальної, економічної основи регіону. Також держава повинна забезпечити всі правові

умови за для нормального функціонування органів місцевого самоврядування. Делегування значної кількості владних повноважень до місцевих органів влади повинно одночасно супроводжуватись підвищенням фінансової спроможності цих органів влади щодо їх виконання. Підтримання такої спроможності в Україні відбувається за рахунок надання міжбюджетних трансфертів. В свою чергу, у світовій практиці трансферти є швидше інструментом фінансового вирівнювання розвитку територіальних одиниць, ніж способом підтримання фінансової спроможності місцевих органів влади. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування може бути реалізована, якщо ці органи зможуть будувати власні фінансові системи на основі своїх рішень. Обсяг фінансової компетенції органів місцевого самоврядування має відповідати функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Причому фінансова компетенція і відповідні повноваження повинні покладатись на відповідні органи одного і того ж рівня. Фінансова компетенція органів місцевого самоврядування обмежується настільки, скільки інструментарію реалізації відповідних їм повноважень залишається у розпорядженні центральних органів влади. Однією з основних складових бюджетної політики є регулювання місцевих бюджетів, якість та ефективність якого значною мірою впливає на соціально-економічний розвиток адміністративнотериторіальних одиниць та держави в цілому. При визначенні головних напрямів регулювання місцевих бюджетів важливим елементом є формування та виконання дохідної частини бюджетів. Від рівня ефективності формування доходів місцевих бюджетів залежить ступінь можливості виконання органами місцевого самоврядування відповідних функцій, насамперед, щодо соціального захисту населення, надання послуг з освіти, охорони здоров’я, розвитку житловокомунального господарства [7]. В сучасних умовах розвитку міста Ірпінь важливу роль відіграє бюджетна децентралізація, що сприяє стрімкому розвитку всіх складових міста. Реформа 2015 року (органів місцевого самоврядування) відіграла велику роль в децентралізації управлінських функцій влади, розширила можливості організаційного, фінансового та

адміністративного впливу місцевих органів самоврядування на соціально-економічні перетворення Ірпінського регіону.

Залежно від економічної характеристики операцій, під час проведення яких здійснюються бюджетні видатки, вони класифікуються на поточні і капітальні. За економічною класифікацію найбільшу частку займають поточні видатки, які становлять 96 – 98 % Поточні бюджетні видатки пов’язані із наданням бюджетних коштів юридичним і фізичним особам з метою покриття їх поточних потреб. До цих затрат відносять: закупівлю товарів і послуг, необхідних для утримання економічної і соціальної інфраструктури; трансферти населенню; поточні субсидії державним і приватним підприємствам, а також нижчестоящим органам влади; виплату процентів за державним боргом та ін. У своїй сукупності поточні видатки формують звичайний бюджет, на який припадає основна частина всіх бюджетних витрат.

Капітальні видатки пов’язані із інвестуванням бюджетних коштів в основні фонди і нематеріальні активи, зі створенням державних запасів і резервів. Вони включають затрати на нове будівництво і розвиток діючих об’єктів державної і комунальної власності, інвестиційні субсидії, довгострокові бюджетні кредити і державні гарантії інвесторам, що фінансують високоефективні інвестиційні проекти. Видатки бюджету відіграють провідну роль у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства:

Захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету,обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. 2. Захищеними видатками бюджету визначаються видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного (місцевого) боргу. В Україні сучасний етап практичного реформування місцевого самоврядування розпочато із внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Роль місцевих органів влади можна оцінити як за показниками

доходів і видатків місцевих бюджетів та і за ступенем самостійності у питаннях їх формування та використання.

Показники оцінки бюджетної децентралізації в Україні, є зокрема: коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видат-ках Зведеного бюджету, %; модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону), %; коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %; коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бю-джетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %; коефіцієнт фінансової залежності – частка субвенцій з Державного бю-джету України у доходах місцевих бюджетів, %. У місцевих бюджетах України у 2016 р. основна частина доходів припадала на субвенції з державного бюджету, тобто кошти, що надаються на певну мету та мають використовуватися в порядку, визначеному органом влади, який прийняв рішення про їх надання.

Отже, серед усіх проблем функціонування місцевих бюджетів, варто виділити наступні: недостаття кількість ресурсів для повноцінного забезпечення потреб територіальних громад, застарілі підходи до планування, формування та використання місцевих бюджетів, нечіткий розподіл компетенції між органами центральної та місцевої влади, нерівномірний розподіл податкових надходжень, низький рівень самостійності місцевих бюджетів. У ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування прямо передбачено право органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Нова система вирівнювання дозволила залишати більшу частину коштів на місцях. Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих в центрі рішень.

Для того, щоб місцеві бюджети стали основою фінансової самостійності місцевих властей, потрібно здійснити ряд заходів: по-перше, необхідно чітко розподілити компетенції між органами центральної влади, регіонального та

місцевого самоврядування і поступово переходити до децентралізації державних фінансів; по-друге, джерела податкових надходжень необхідно розподілити між центральною і місцевою владою в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення в законодавстві про місцеве самоврядування; по-третє, потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки [13].

Слід зазначити, що реформа децентралізації 2015-2016 років позитивно вплинула на розвиток місцевих фінансів, оскільки дала поштовх для акумулювання громадам власних фінансових ресурсів на розвиток своєї інфраструктури та сприяє формуванню фінансової незалежності органів місцевого самворядування

Розробка комплексу результативних показників виконання програми для кожного заходу (завдання) дасть змогу виконавцям програми:

чітко уявити запланований обсяг робіт, який необхідно виконати у встановлений термін із визначеними вимогами до якості отриманого продукту та інших характеристик;

по завершенню виконання програми не лише констатувати факт витрачання коштів, а оцінити та проаналізувати отримані результати.

Подібна оцінка дасть змогу, по-перше, виявити доцільність виконання даного заходу та його фінансування в майбутньому, і по друге, визначити, чи ефективно виконаний даний захід (завдання), у разі неефективного виконання – винайти причини та шляхом розробки коригувальних дій попередити їх виникнення у майбутньому. Отже, незважаючи на вжиті останнім часом заходи щодо підвищення ефективності цільових програм, процедури і методологія їх контролю не повністю відповідає вимогам бюджетного планування, орієнтованого на результат. Для усунення цих недоліків необхідно внести зміни і доповнення до законодавчих актів, які визначають порядок контролю цільових програм і сприятимуть поліпшенню відповідних процедур щодо окремих місцевих бюджетів. За результатами оцінки у разі неефективного виконання заходу програми мають бути обов'язково виявлені причини та запропоновані

шляхи усунення факту неефективного виконання завдання, отже неефективного використання бюджетних коштів на даний захід.

Для визначення ефективності виконання програми подібний аналіз має здійснюватись по кожному окремому завданню, а в його межах – по кожному окремому заходу. Від рівня виконання завдань програми залежатиме ступінь досягнення мети програми, на підставі чого буде робитись висновок про ефективність її виконання, а отже й ефективність використання коштів місцевих бюджетів та доцільність фінансування певної програми у майбутньому. Висновки та перспективи подальших досліджень.

Дослідження показало, що ситуація, яка склалась на сьогодні в Україні, є складною і характеризується з одного боку, необхідністю ефективного використання коштів місцевих бюджетів, а з іншого боку обмеженістю коштів на виконання передбачених законодавством повноважень. Наслідками даної проблеми, яку, на перший погляд, неможливо розв'язати є уповільнені темпи зростання основних показників, що характеризують соціальну забезпеченість та економічне зростання для України. Для покращення сучасної ситуації в країні необхідним є не тільки мобілізація фінансових ресурсів для формування достатньої фінансової бази у відповідному бюджеті, а також ефективне використання наявних фінансових ресурсів, орієнтоване на результат.

Приведення процедури і методології складання бюджетних програм вимогам застосування програмно-цільового методу підчас виконання бюджету дозволить чітко уявити запланований обсяг робіт, який необхідно здійснити у встановлений термін із визначеними вимогами до якості отриманого продукту й інших характеристик та по завершенню виконання програми не лише констатувати факт витрачання коштів, а оцінити, проаналізувати отримані результати. В результаті дослідження виявлено основні причини, що значною мірою впливають на ефективність використання коштів, та відповідно надано пропозиції стосовно підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Вважаємо, що запропоновані заходи можуть бути використані в процесі діяльності місцевих фінансових органів, органів місцевого

самоврядування міських (міст районного значення), сільських та селищних рад та сприятимуть виявленню існуючих фактів неефективного використання коштів місцевих бюджетів і вживанню необхідних заходів у разі виявлення порушень. Проте, вживання необхідних заходів у разі виявлення порушень не буде гарантією підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Підвищити ефективність можна лише не допускаючи та попереджуючи неефективні випадки використання коштів місцевих бюджетів, впроваджуючи запропоновані заходи для забезпечення ефективного використання коштів місцевих бюджетів України.

Найактуальніші питання сьогодення полягають у тому, наскільки доцільним і ефективним є використання зовнішніх боргових зобов'язань у зв'язку з конкретними проектами й програмами кредитування, та чи в змозі окрема держава своєчасно розраховуватися за власними зобов'язаннями. Так, у вітчизняну практику слід упроваджувати стратегічні підходи до реалізації боргової політики держави. Необхідні також об'єктивне оцінювання кількісних параметрів, допустимої межі державного боргу, визначення рівня небажаного перевищення певної критичної межі зовнішнього боргу порівняно з ВВП та іншими важливими макроекономічними показниками. Надмірне навантаження на бюджет, пов'язане з обслуговуванням цього боргу, перевищення сумарним боргом об'єктивних коефіцієнтів експортної спроможності можуть призвести до погіршення умов і результатів функціонування економіки загалом, втрати істотних складових національної безпеки держави, її здатності відстоювати свої інтереси в міжнародних відносинах. На нинішньому етапі розвитку проблематика відносин України з міжнародними фінансовими інституціями розглядається в контексті реформування національної економіки. Зауважимо, що поточний стан зовнішнього боргу ставить нашу країну в скрутне становище та зумовлює потребу в максимально ефективному використанні зовнішніх запозичень, які б забезпечили поступове економічне зростання і підвищення платоспроможності.

Державна бюджетна політика щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин буде спрямована на удосконалення інструментів бюджетного планування, зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних ресурсів, а також створення дворівневої системи міжбюджетних відносин та реалізовуватиметься шляхом:

запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні для забезпечення підвищення передбачуваності і послідовності бюджетної політики;

застосування програмно-цільового методу бюджетування в усіх місцевих бюджетах, що сприятиме прозорості управління бюджетними коштами та єдності в бюджетній звітності щодо виконання місцевих бюджетів;

розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, та забезпечення позитивної динаміки їх надходжень;

удосконалення механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з метою зменшення диспропорцій бюджетної забезпеченості між місцевим бюджетами;

збільшення кількості місцевих бюджетів, що матимуть прямі взаємовідносини з державним бюджетом, за рахунок добровільного об'єднання територіальних громад для спрощення процесу управління бюджетними коштами;

продовження процесу децентралізації бюджетних повноважень, а також упорядкування сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та інституційної реформ;

удосконалення системи результативних показників з метою підвищення якості надання послуг у відповідних сферах.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

На даному етапі розвитку бюджетної системи залишається актуальною проблема оцінки ефективності реалізації бюджетних програм. Загалом ефективність – одна з найскладніших категорій економічної науки, яка істотно трансформувалася відтоді, коли її вперше запровадили представники класичної політекономії (Ф. Кене та В. Петті). У початковому тлумаченні це поняття не розглядалося як окрема категорія, а було результатом оцінок урядових і приватних заходів, спрямованих на поліпшення тодішньої економіки держави. Сьогодні термін “ефективність” як економічна категорія є доволі складним і багатогранним. Її прийнято визначати за допомогою таких елементів:

– продуктивність – співвідношення між результатами (випуском продукції, наданням послуг, виконанням робіт) і використаними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими);

– результативність – ступінь відповідності фактичних результатів запланованим;

– економність – досягнення прогнозованих цілей за найменшого обсягу коштів або одержання значно кращого результату за той самий обсяг коштів.

Ефективне та результативне використання бюджетних коштів потребує вирішення ряду завдань, серед яких:

обґрунтування пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, застосування принципів перспективного бюджетного прогнозування і планування;

оптимізація бюджетних програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та удосконалення методології оцінки їх результативності;

впровадження системи контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, системи оцінки результативності бюджетних програм та діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Важливим аспектом в дослідженні даної тематики є розгляд ефективності використання бюджетних коштів місцевими бюджетами. Ефективне використання коштів місцевих бюджетів є одним з найважливіших результатів

управління місцевими бюджетами, досягнення і покращення якого сприятиме удосконаленню механізму розподілу та використання бюджетних коштів. Для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів України постає необхідність перегляду існуючої системи використання коштів місцевих бюджетів.

Основними негативними причинами, що значною мірою знижують ефективність використання коштів є відсутність: стимулів у головних розпорядників коштів щодо: ефективного використання коштів місцевих бюджетів; науково обґрунтованих підходів до проведення оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів; науково обґрунтованих способів прийняття рішень з питань бюджету для вибору оптимального напряму використання коштів місцевих бюджетів в процесі їх виконання.

Відповідно, основними напрямами підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів є: розробка стимулів та мотивація головних розпорядників коштів щодо ефективного використання коштів місцевих бюджетів; визначення науково обґрунтованих підходів до проведення послідовної оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів; застосування інноваційних підходів щодо прийняття рішень з питань бюджету для вибору оптимального напряму використання коштів місцевих бюджетів в процесі їх виконання. Найголовнішим завданням для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів має бути не виконання зобов'язань, а забезпечення ефективності виконання зобов'язань

Здійснення видатків через сформовані бюджетні програми сприяє прийняттю більш ефективних рішень щодо необхідності та доцільності здійснення цих видатків за рахунок бюджетних коштів. Зазначене сприяє створенню таких умов для розробки і реалізації бюджетної політики, в яких стає можливим прийняття значно раціональніших фінансових рішень стосовно рівня та складу видатків бюджету. Методологічні засади фінансового регулювання у сфері планування видатків бюджету основуються на системі взаємопов’язаних складових програмно-цільового методу: бюджетних програмах, відповідальних виконавцях,

результативних показниках виконання програм, інтеграція яких у бюджетне планування дозволила розширити перелік інструментів управління видатками бюджету та посилила їх спрямованість на кінцеві результати, підвищити дієвість бюджетного процесу. Підвищення обґрунтованості розподілу бюджетних коштів впливають на посилення якості реалізації бюджетної політики. Врахування оцінки результативності виконання бюджетних програм при підготовці бюджетних запитів позитивним чином відображаються на ефективності виконання бюджетних програм.

Ефективне управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики. При цьому програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. На сьогодні програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків застосовується на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та інших даних, що містяться у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, при застосуванні програмно-цільового методу існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат

У світовій практиці кредитування є різні приклади як ефективного, так і неефективного використання коштів міжнародних фінансових інституцій. Проте у будь-якому разі виважене й обґрунтоване поєднання внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування видаткової частини бюджету є запорукою сталого економічного розвитку країни. Водночас забезпечення прозорості фінансування видатків бюджету має стати обов’язковим аспектом участі країни в міжнародних економічних відносинах без негативних наслідків для макроекономічної стабільності держави, особливо це важливо за умов соціально-економічної та політичної нестабільності.

Найактуальніші питання сьогодення полягають у тому, наскільки доцільним і ефективним є використання зовнішніх боргових зобов'язань у зв'язку з конкретними проектами й програмами кредитування, та чи в змозі окрема держава своєчасно розраховуватися за власними зобов'язаннями. Так, у вітчизняну практику слід упроваджувати стратегічні підходи до реалізації боргової політики держави. Необхідні також об'єктивне оцінювання кількісних параметрів, допустимої межі державного боргу, визначення рівня небажаного перевищення певної критичної межі зовнішнього боргу порівняно з ВВП та іншими важливими макроекономічними показниками. Надмірне навантаження на бюджет, пов'язане з обслуговуванням цього боргу, перевищення сумарним боргом об'єктивних коефіцієнтів експортної спроможності можуть призвести до погіршення умов і результатів функціонування економіки загалом, втрати істотних складових національної безпеки держави, її здатності відстоювати свої інтереси в міжнародних відносинах. На нинішньому етапі розвитку проблематика відносин України з міжнародними фінансовими інституціями розглядається в контексті реформування національної економіки. Зауважимо, що поточний стан зовнішнього боргу ставить нашу країну в скрутне становище та зумовлює потребу в максимально ефективному використанні зовнішніх запозичень, які б забезпечили поступове економічне зростання і підвищення платоспроможності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І.П., Собчук С.І. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. Бізнес Інформ. – 2018. № 5. № 5. С. 303–312.
2. Балакін Р. Л. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління / Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 18−36.
3. Баранник Л.Б. Державна податкова політика в Україні в контексті нової парадигми розвитку/ Л.Б. Баранник, Ж.В. Піскова // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): наук. журн. – К.: НАУ, 2016. - № 1. – С. 36 – 42.
4. Белец Ж.А. Гендерне бюджетування в Україні як складова механізму забезпечення рівності чоловіків і жінок. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://el-zbirn-du.at.ua/Bel_s.pdf.
5. Богомолова, Н. І. Проблеми формування системи видатків Державного бюджету [Текст] / Н. І Богомолова // Ефективна економіка. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=922
6. Бойко В. В. Правові проблеми визначення понять державних видатків та видатків бюджету / В. В. Бойко // Держава та регіони. Сер. : Право. - 2013. - № 2. - С. 68-72. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_2_15
7. Боярко, І. М. Державні видатки в економіці країни [Текст]: монографія / І. М. Боярко, Н. А. Дехтяр, О. В. Дейнека. – Суми: Сумське видавництво ПВКП «Корпункт», 2013. – 109 с.
8. Бутко, М. П., et al. "Цільовим методом: проблеми та переваги." ББК 67.400. 7 (4Укр) Н 34 (2016): 201.
9. Бюджетна система: підруч. / за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013. – 624 с
10. Бюджетний Кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/

11. Гупаловська М. Бюджетний контроль: реалії сьогодення та шляхи удосконалення / М. Гупаловська // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер.: Економіка. – 2012. – Вип. 19. – С. 18–21.

12. Далєвська Т.А. Видатки бюджетів місцевого самоврядування у системі регулювання міжбюджетних відносин / Т.А.Далєвська // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2016. – № 29/2. – С. 516–521.
13. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.ukrstat.gov.ua/
14. Державна казначейська служба України. Звітність про виконання бюджетів [Електронний ресурс] // Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477.
15. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг.ред. А.А.Мазаракі. – К.: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2015. – 376 с.
16. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – К.: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с
17. Дьяченко Я. Я. Ефективність бюджетного фінансування видатків розвитку [Електронний ресурс] / Я. Я. Дьяченко // Університетські наукові записки. - 2017. - № 1. - С. 182-192. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_21
18. Жадан О. В. Внутрішній контроль за ефективністю видатків місцевих бюджетів / О. В. Жадан // Наукові праці НДФІ. - 2017. - Вип. 3. - С. 139-148. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2017_3_13
19. Жулінська К. М. Моделювання впливу видатків місцевих бюджетів на сталий розвиток регіону [Електронний ресурс] / К. М. Жулінська, О. С. Квачан // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. -

2014. - Вип. 38. - С. 144-164. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2014_38_17

20. Закон України Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/4282-vi.
21. Заїчко І. В. Бюджетна політика України – важіль формування ефективної структури видатків [Електронний ресурс] / І. В. Заїчко // Вісник Донбаської державної машинобудівної академії. - 2015. - № 1. - С. 148-157. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddma_2015_1_27
22. Затонацька Т. Г. Середньострокове прогнозування бюджетних видатків: зарубіжний досвід / Т. Г. Затонацька, О. А. Шиманська // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 67–77.
23. Захожай К. Статистичне оцінення ефективності структурної політики з використання видатків місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] / К. Захожай, О. Паславський // Вісник Національної академії наук України. - 2011. - № 11. - С. 45-50. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2011_11_6
24. Зимовець В.В. Державна фінансова політика економічного розвитку / В.В. Зимовець; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 356 с.
25. Звітні дані Рахункової палати за 2013–2017 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/ control/main/uk/publish/category/32826.
26. Звіти про діяльність Державної аудиторської служби України за 2013–2017 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/ publish/article/122302.
27. Колосова, В. П. "Підвищення ефективності видатків державного бюджету на реалізацію інвестиційних програм, кредитованих міжнародними фінансовими організаціями." Наукові праці НДФІ 3 (2015): 15-30.
28. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р., № 538. – 42 с.

29. Корнієнко Н.М. Оцінка і моніторинг ефективності бюджетних програм / Н.М. Корнієнко // Економічний часопис – XXI: науковий журнал. – 2013. – № 5-6 (2). – С. 31–33. ФІНАНСИ, ГРОШОВИЙ ОБІГ, КРЕДИТ 282 Економічний вісник університету | Випуск № 31/
30. Крикун Т.І. Формування видатків бюджету на соціальне забезпечення / Т.І. Крикун // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2016. – № 30/1. – С. 162–169.
31. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 612 с.
32. Латинін М. Фінансово-економічне забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Латинін // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – №1. – С. 29-35.
33. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24−34
34. Макогон В.Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 38-45
35. Макогон В.Д. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни / В.Д. Макогон // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 3. – С. 114–124.
36. Максюта А.А. Бюджетна стратегія як інструмент економічного зростання / А.А. Максюта // Економічний часопис-XXI. — 2013. — № 5—6 (1). — С. 34 — 37.
37. Маргіта Н. О. Напрями підвищення ефективності управління бюджетними видатками [Електронний ресурс] / Н. О. Маргіта, М. В. Маргіта // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). - 2014. - № 1. - С. 186-189. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znptdau_2014_1_37
38. Маркович Г. Б. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів [Електронний

ресурс] / Г. Б. Маркович // Вісник Дніпропетровського університету. Сер. : Економіка. - 2014. - Т. 22, вип. 8(1). - С. 3-10 . - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdumov_2014_22_8(1)__3

39. Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг: видання 2010 року, частина 1 / Пер. з англ. Ольховікова О.Л., Селезньов О.В., Зєніна О.О., Гик О.В., Біндер С.Г. – Режим доступу: http://apu.com.ua/files/temp/Ukr-block_T1-2010.pdf.
40. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm
41. Міронова Л.О. Бюджетний процес: сутність, стадії здійснення та методи управління / Л.О. Міронова, В.Є. Дем'яненко, М.І. Буряк М.І. // Вісник ДДФА: Економічні науки. – Дніпропетровськ:. 2012. – №2 (28). – с 127-133
42. Міронова Л.О. Фінансовий потенціал регіону: теоретичний аспект / Л.О. Міронова, О.В. Моїсеєнко // Вісник ДДФА. – 2013. - №2. – С. 141-149.
43. Міщенко Д.А. Удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні / Д.А. Міщенко, Л.О. Міщенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – №3. – С. 13-16.
44. Набока Т.С. Управління видатками бюджету та напрямки його вдосконалення в Україні : дис. канд. ек. наук : 08.00.08 / Т.С. Набока. – Київ, 2015. – 349 с.
45. НабокаТ.С. Оптимізація структури видаткової частини бюджету / Т. С. Набока // Економіка України. - 2014. - № 1. - С. 51-62. - Режим доступу: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2014_1_5
46. Огінська А. Ю. Моніторинг ефективності видатків бюджету на соціальний захист населення в Україні [Електронний ресурс] / А. Ю. Огінська // Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. - 2017. - Т. 22, Вип. 12. - С. 222-228. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2017_22_12_50
47. Озерчук О. В. Вплив бюджетних видатків на інвестиційну діяльність в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Озерчук // Вісник Одеського

національного університету. Економіка. - 2013. - Т. 18, Вип. 2(1). - С. 66-71 . - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2013_18_2(1)__17

48. Остріщенко Ю. В. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної реформи в Україні / Ю. В. Остріщенко // Економічний вісник університету. - 2016. - Вип. 31(1). - С. 277-282. - Режим доступу: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_31(1)__42.
49. Павелко, А., & Чугунов, І. (2015). Бюджетна політика економічного розвитку. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету, (2), 64-73.
50. Пасічний М. Д. Особливості реалізації вітчизняної бюджетної політики / М.Д. Пасічний// Економіка та держава. – 2016. – № 5. – С. 43– 48.
51. Підчоса Л. В. Управління державними видатками в Україні: проблеми та напрями підвищення ефективності [Електронний ресурс] / Л. В. Підчоса // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент. - 2017. - Вип. 25(2). - С. 109-115. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2017_25(2)__24
52. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / ІБСЕД, проект «Реформа місцевих бюджетів», USAID. – Київ, 2007. – 324 с.
53. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки» від 31.05.2017 р. № 411. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-
54. Про затвердження Програми управління державним боргом на 2018 рік : Наказ Міністерства фінансів України від 31 січня 2018 року N 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua
55. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua
56. Програмно-цільовий метод: реалізація галузевих стратегій розвитку. Практичний посібник / О. Голинська, О. Котлярська, І. Мєтєлєва. – К.: RTI/USAID, 2006. – 187 с.

57. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, Наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 року №679 (0574-10). [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/z0574-10.
58. Про деякі питання проведення експерименту по запровадженню програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, Наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 року №679 (0573- 10) [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0573-10
59. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки» від 31.05.2017 р. № 411. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-п
60. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році : аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України / За ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, О. М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
61. Про основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки: Постанова Верховної Ради від 15.06.2017 № 6591.
62. Про стратегію сталого розвитку Україна – 2020: Указ Президента від 12.01.2015
63. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/
64. Проект Постанови №8357 «Про Основні напрями бюджетної політики на 2019–2021 роки» від 16.05.2018 року. Отримано з: h□p://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63995.
65. Радіонов Ю. Д. Оцінка ефективності державних видатків / Ю. Д. Радіонов // Економіка України. – 2013. – № 12 (625). – С. 76–87
66. Радіонов Ю. Д. Розвиток регіонів: проблеми реалізації пріоритетів, ефективності використання бюджетних коштів / Ю. Д. Радіонов // Соціально-

економічні проблеми сучасного періоду України. - 2015. - Вип. 1. - С. 39-44. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_1_10.

67. Савіна Л.О. Управлінські рішення забезпечення фінансовими ресурсами бюджету територіальної громади / Л.О. Савіна, О.В. Попович // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – №1(4). – С. 182-189.
68. Серебрянський, Д. М. Оцінка рівня та ефективності перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України [Текст] / Д. М. Серебрянський, А. М. Вдовиченко, А. І. Зубрицький // Фінанси України. – 2013. – № 4. – С. 45–57.
69. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2017-2019 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 905. Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/905-2017-%D0%BF
70. Серьогін С.С. Реформування місцевих фінансів в умовах євроінтеграції / С.С. Серьогін// Аспекти публічного управління, Вип.30-31. - 2016, С.87-96.
71. Сучасна бюджетна система : правила та процедури / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». – К., 2017. – 184 с.
72. Теорія фінансів / За ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 576 с.
73. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку: монографія / за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ «Академія фінансового управління», 2009. – 848 с.
74. Фінанси / за ред. І.О.Лютого. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. – 728 с.
75. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ird.gov.ua/sep/.../sep20155(115)_039_FurdychkoLYe.pdf
76. Цілі розвитку тисячоліття // ПРООН. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ua.undp.org/ content/dam/ukraine/docs/2015%20MDGs%20Ukraine
77. Чугунов І.Я., Остріщенко Ю.В. Напрями застосування програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів / І.Я. Чугунов, Ю.В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2009. – № 3. – С. 3–11

78. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності // Вісник КНТЕУ. – 2014. –№ 5. –С. 64–77.
79. Чугунов І.Я. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки / І.Я. Чугунов, М.Д. Пасічний // Вісник КНТЕУ. — 2016. — № 5. — С. 5—18.
80. Чугунов, І. Я., and І. М. Ігнатюк. "Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни." Економічний вісник університету 28 (1) (2016): 217-226.
81. Шаповал С.Л. Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання/ С.Л.Шаповал // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право..– 2016. –№ 4. – С. 108– 116.
82. Шевченко І. Ю. Теоретико-методичні та практичні аспекти оцінювання ефективності державних видатків щодо забезпечення розвитку трудового потенціалу [Електронний ресурс] / І. Ю. Шевченко // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. - 2014. - № 2(1). - С. 179-186. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/piprp_2014_2(1)__39
83. Improving public financial management. Supporting sustainable development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pefa. org.
84. Marc Robinson and Duncan Last / A Basic Model of PerformanceBased Budgeting / Fiscal Affairs Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.imf.org/external/pubs/ft/ tnm/2009/tnm0901.pdf.
85. Center for Social&Economic Research Foundation: Ukrainian macroeconomic reform project. Magdalena Tomchynska.The budget process in term of time framework, 2001 – 98 pg.
86. Schick, A. (2007) ‘Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?’, OECD Journal on Budgeting, 7(2), 109-138. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgetingand-accrual-budgeting_budget-v7-art11-en?crawler=true.

ДОДАТКИ

Додаток А

Елементи оцінки ефективності програмних видатків для окремих етапів виконання програми

Назва елементу	Зміст
Оцінка планування	Відповідає на запитання, наскільки повно вдалося передбачити хід виконання програми, а також підібрати для її оцінки індикатори результативності та ефективності
Оцінка результативності програми	Відповідає на питання, в якій мірі досягнуті цілі програми. При плануванні програмної діяльності повинні бути визначені оптимальний і мінімальний граничний рівень досягнення безпосередніх результатів залежно від наявних факторів ризику
Оцінка дотримання плану реалізації програми	Відповідає на запитання, чи були виконані всі заплановані заходи і чи здійснювалися будь-які додаткові заходи, а також чи забезпечувало фінансування можливість своєчасного виконання запланованих заходів програми
Оцінка ефективності реалізації програми	Відповідає на питання, який обсяг видатків на досягнення запланованих результатів. Якщо це можливо - оцінюється ефективність видатків, а саме, невикористані можливості їх скорочення. Чим вище невикористані можливості економії на одиницю понесених витрат, тим нижче ефективність видатків на реалізацію програми
Оцінка дотримання процедур при реалізації програми	Відповідає на запитання, чи дотримувалися процедури, що регламентують витрату коштів. При цьому використовується припущення, що повне і коректне дотримання процедур призведе до ефективного використання коштів

Додаток Б

Видатки Зведеного бюджету України
у 2013–2017 роках, млрд. грн.

Функціональна класифікація	2013	2014	2015	2016	2017	2017/ 2016, %
Загальнодержавні функції	61,7	76,8	117,6	134,3	166,2	123,8
Оборона	14,8	27,4	52,0	59,4	74,4	125,3
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,4	44,9	55,0	72,1	88,5	122,7
Освіта	105,5	100,1	114,2	129,4	177,8	137,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	145,2	138,1	176,5	258,3	285,8	110,6
Охорона здоров’я	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	135,6
Економічна діяльність	50,8	48,2	59,0	66,2	102,9	155,4
Охорона навколишнього природного середовища	5,2	3,5	5,5	6,3	7,4	117,5
Житлово-комунальне господарство	8,1	18,1	15,9	17,5	27,1	154,9
Духовний та фізичний розвиток	13,7	13,9	16,2	16,8	24,3	144,6
Всього	506,3	528,1	682,9	835,9	1056,8	126,4

Додаток В

Структура видатків Зведеного бюджету України
у 2013–2017 роках, %

Функціональна класифікація	2013	2014	2015	2016	2017
Загальнодержавні функції	12,19	14,68	17,23	16,06	15,74

Оборона	2,92	5,24	7,62	7,10	7,04
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,78	8,59	8,05	8,62	8,37
Освіта	20,85	19,14	16,72	15,49	16,82
Соціальний захист та соціальне забезпечення	28,70	26,15	25,84	30,91	27,04
Охорона здоров’я	12,18	10,90	10,40	9,03	9,69
Економічна діяльність	10,03	8,34	8,64	7,92	9,73
Охорона навколишнього природного середовища	1,03	0,67	0,81	0,75	0,70
Житлово-комунальне господарство	1,60	3,40	2,32	2,10	2,56
Духовний та фізичний розвиток	2,72	2,66	2,38	2,02	2,30
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Додаток Г

Структура та питома вага видатків бюджету у ВВП за економічною класифікацією у 2013–2016 рр., %

Рік	Зведений бюджет		Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	Поточні видатки	Капітальні видатки	Поточні видатки	Капітальні видатки	Поточні видатки	Капітальні видатки
2013	32,9	2,0	26,6	1,2	14,2	1,0
2014	32,1	1,3	27,0	0,5	13,5	0,9
2015	32,0	2,4	28,3	0,9	12,5	1,6
2016	32,0	3,1	27,6	1,2	12,5	2,2
2017	32,1	3,3	26,8	0,9	14,1	2,5

Додаток Д

Частка основних порушень, що привели до неефективного управління та використання державних коштів у 2013–2017 рр., %

Показники	**2013**	**2014**	**215**	**2016**	**2017**
Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень	22,9	10,6	9,2	39,7	11,6
Втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень	22,0	26,1	8,1	3,0	2,9
Неефективне використання коштів іноземних цільових позик	21,6	8,4	0	0,0	0
Неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування	15,3	9,0	17	0,0	3,6
Неефективне управління коштами через недоліки в плануванні	4,3	14,0	4,3	25,6	32,5
Неефективне використання коштів на придбання основних фондів	2,0	4,6	6,1	2,2	5,7
Неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів	2,3	0	1,1	1,7	1,3