

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Розвиток системи планування видатків місцевих бюджетів України»

**Студентки 2 курсу, 1-м групи,
спеціальності 072**

**«Фінанси, банківська справа та
страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»**

**Мельнічук
Альони Віталіївни**

**Науковий керівник
к.е.н.**

**Маркуц
Юлія Ігорівна**

**Гарант освітньої програми
д.е.н., професор**

**Макогон
Валентина
Дмитрівна**

**Завідувач кафедри фінансів,
заслужений діяч науки і техніки України
д.е.н., професор**

**Чугунов
Ігор Якович**

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ	
1.1. Економічний зміст фінансового забезпечення місцевого самоврядування як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку територій	6
1.2. Зарубіжний досвід системи планування видатків місцевих бюджетів	11
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ	
2.1. Еволюція системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування	18
2.2. Аналіз системи планування видатків місцевих бюджетів	24
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ	
3.1. Передумови та проблеми зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування	33
3.2. Напрями удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні	37
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	54
ДОДАТКИ	66

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах трансформаційних змін економіки роль місцевого бюджету значно зростає, він стає основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів на всій території країни. Водночас розвиток місцевого самоврядування має свої особливості й потребує зміцнення його фінансового забезпечення.

Проблематика питань розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, структури дохідної частини місцевих бюджетів висвітлена у працях таких вітчизняних вчених: С. Буковинський, С. Булгакова, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Лютий, Л. Лисяк, В. Федосов, В. Тропіна, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Метою роботи є розкриття та удосконалення теоретико-методологічних засад розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів в Україні.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити економічний зміст фінансового забезпечення місцевого самоврядування як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку територій;
- узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід системи планування видатків місцевих бюджетів;
- розкрити еволюцію системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- здійснити аналіз та оцінку системи планування видатків місцевих бюджетів;
- визначити передумови та проблеми зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
- обґрунтувати напрями удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні.

Об'єктом дослідження є системи планування видатків місцевих бюджетів.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів.

Методи дослідження. Системний та структурний методи використано при розкритті економічного змісту фінансового забезпечення місцевого самоврядування. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід системи планування місцевих бюджетів. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування обґрунтовані пропозиції щодо розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів, статистичні матеріали Державного комітету статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та результати випускної кваліфікаційної роботи розкрито у статті опублікованій у збірнику наукових праць студентів Київського національного торговельно-економічного університету.

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

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

У першому розділі досліджено теоретичні засади системи бюджетного планування, розкрито економічний зміст фінансового забезпечення місцевого самоврядування як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку територій, узагальнено зарубіжний досвід системи планування видатків місцевих бюджетів.

У другому розділі розкрито процес становлення та розвитку системи планування видатків місцевих бюджетів в Україні, еволюцію системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, здійснено аналіз системи планування видатків місцевих бюджетів.

У третьому розділі обґрунтовані напрями удосконалення системи бюджетного планування в Україні, визначено передумови та проблеми зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, обґрунтовано напрями удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні.

У висновках дослідження наведено теоретичне узагальнення представленого матеріалу.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

1.1. Економічний зміст фінансового забезпечення місцевого самоврядування як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку територій

Місцеві фінанси, будучи складовою публічних фінансів, є самостійною економічною категорією. Історично склалося так, що спочатку виникли державні фінанси, а потім від них відокремилися в самостійну економічну категорію – місцеві фінанси. У зв'язку з цим місцеві фінанси, як і державні, є також складовою частиною базису суспільства, оскільки являють собою певну частину виробничих відносин.

Тобто, місцеві фінанси є об'єктивною формою економічних відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни. При цьому місцеві фінанси є важливою складовою фінансової системи країни, оскільки вони беруть участь у розподілі та перерозподілі вартості валового внутрішнього продукту держави і забезпечують фінансування значної частини витрат, пов'язаних з функціонуванням виробничої і соціально-культурної сфери [4].

Слід зазначити, що функціонування та подальший розвиток місцевих фінансів відбувається на основі відповідного правового забезпечення. Так, засади місцевих фінансів сформовані в положеннях Європейської хартії про місцеве самоврядування, Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Декларації про принципи місцевого самоврядування країн СНД, Європейської хартії міст, Європейської декларації прав міст, Хартії українських міст. Конституція України, прийнята в 1996 році, в статті 142 встановила участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів, а в статті 143 визначаються джерела формування місцевих бюджетів. Відповідно

до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві органи влади мають право формувати та використовувати місцеві бюджети різних рівнів, вилучати та перерозподіляти кошти підприємств комунальної форми власності.

Об'єктивними передумовами виникнення місцевих фінансів є розвиток продуктивних сил, який відбувається відповідно до об'єктивних законів діалектики та законів розвитку суспільства, що неминуче впливає на формування фінансових відносин і приводить до виникнення їх нових сфер і ланок. Крім того, важливими передумовами виникнення місцевих фінансів є розвиток демократичних засад будівництва держави та розвиток ринкових відносин.

Так, розвиток продуктивних сил Пруссії на початку ХІ століття потребував проведення економічних і політичних реформ, при цьому значна увага приділялась реформі місцевого управління, що сприяло організації і розвитку місцевих фінансів. Це пов'язано з тим, що виконання управлінських функцій на місцевому рівні потребує певних фондів грошових коштів. Важливо зазначити, що сфера місцевих фінансів виділилась із загальнодержавних фінансів майже 200 років тому, про що свідчать дослідження, які були проведені В. І. Кравченком у його праці «Місцеві фінанси» [38].

У Росії місцеві фінанси почали формуватися після земської реформи і створення органів земського самоврядування в 1864 році. Подальший розвиток місцевих фінансів у Росії відбувався до 30-х років ХХ століття. Слід зазначити, що після революції 1917 року радянський уряд розробляв деякі заходи щодо подальшого розвитку місцевих фінансів, але зміни, що відбулися у сфері економіки і політики країни призвели до змін у структурі власності на засоби виробництва, згортання демократичних основ розбудови держави, скасування поділу бюджету на державний та місцевий (у червні 1920 року), централізації фінансів і ліквідації значної частини прав, якими були наділені органи місцевого самоврядування.

Практично відродження місцевих фінансів розпочалося в період перебудови і переходу до ринкових відносин у 1990 році, коли в СРСР були відновлені основи демократичного будівництва держави та значно розширені права місцевих органів самоврядування.

В Україні процес становлення та розвитку місцевих фінансів почав формуватися під керівництвом Центральної Ради в 1917–1918 роках. Але після ліквідації Центральної Ради робота припинилась. Самостійний розвиток місцевих фінансів в Україні почав здійснюватися з проголошенням незалежності України та прийняттям перших законодавчих та нормативних актів Верховною Радою України та її урядом.

Слід зазначити, що з розвитком ринкових відносин роль місцевих фінансів у розподілі валового внутрішнього продукту постійно зростає. Так, в основних напрямках бюджетної політики України на 2002 рік передбачалось, що в 2002 році за допомогою місцевих фінансів буде розподілятися приблизно 24,6% вартості валового внутрішнього продукту, що на 9,7 пункту більше, ніж у 2000 році.

У ринкових умовах господарювання подальше зміцнення місцевих фінансів пов'язане з розвитком форм власності. Так, поряд з державною, колективною, та приватною формами власності, розширила свої межі комунальна форма власності. Розвиток комунальної форми власності потребує того, щоб її власник, тобто територіальна громада та її органи самоврядування, мали право вільно використовувати власні фонди грошових коштів, які формуються на підприємствах комунальної форми власності. Крім того, у ринкових умовах господарювання, коли в державі на високий рівень підносяться демократичні принципи її подальшої розбудови, значно розширюються права місцевих органів самоврядування, виникає необхідність передачі частини повноважень держави місцевим органам самоврядування і забезпечення їх фінансовими ресурсами для виконання своїх функціональних обов'язків.

Специфічною рисою місцевих фінансів є те, що вони зумовлюють не просто взаємодію таких елементів, як місцеві бюджети, місцеві податки, місцеві позички, пільги, місцеві збори, а й механізм специфічних багаторівневих фінансових відносин, які виникають між різними гілками державних та місцевих органів влади й управління. Характерною рисою місцевих фінансів є те, що в процесі розподілу та перерозподілу грошових коштів бере участь значна кількість суб'єктів розподілу, причому кожен з них прагне задовольнити свої власні потреби в якомога більшій мірі, навіть за рахунок зменшення коштів іншого суб'єкта, тому ці відносини носять суперечливий характер [39].

Виконуючи свої функції, місцеві органи самоврядування не можуть обійтися без централізації частини вартості, створеної в процесі виробництва валового внутрішнього продукту. Така централізація відбувається з допомогою формування бюджетів, які створюються на різних рівнях місцевого самоврядування. У процесі формування та використання цільових централізованих фондів грошових коштів місцеві органи самоврядування впливають на формування та використання децентралізованих фондів грошових коштів підприємств різних форм власності, які знаходяться на тій чи іншій адміністративній території. Це відбувається не тільки через установлення місцевих податків і зборів, а й шляхом добровільного відрахування коштів у ті чи інші цільові фонди, які використовуються на певні заходи, передбачені планом економічного і соціального розвитку регіону.

З огляду на це до складу місцевих фінансів входить сфера фінансових відносин, яка виникає в процесі формування та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів.

У сфері централізованих фінансових відносин чільне місце посідають бюджети різних рівнів місцевого самоврядування – Автономної Республіки Крим, обласні, районні, селищні та сільські. У загальному обсязі зведеного бюджету України на них припадало в різні роки від 30% до 40 %. За рахунок

цих бюджетів останнім часом фінансується 82% видатків на соціальний захист населення (без урахування витрат Пенсійного фонду та фонду «Чорнобиля»), 72% витрат на соціально-культурні заходи. Частина бюджетних ресурсів місцевих органів самоврядування — (30%) сконцентрована на обласному рівні, а 70% на рівні районів, сіл і селищ.



Рис. 1.1.1. Склад місцевих фінансів

Слід зазначити, що ця ланка фінансових відносин, яка виникає в процесі формування та використання місцевих бюджетів різних рівнів, є найрозгалуженішою, тому що вона охоплює відносини, які виникають між органами самоврядування різного рівня, та працівниками закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту та інших установ, що фінансуються з місцевих бюджетів. Особливо яскраво ці відносини проявляються при використанні бюджетних коштів та формуванні фондів оплати праці працівників бюджетних установ. Несвоєчасне формування фондів оплати праці та несвоєчасна виплата заробітної плати призводять до негативних економічних відносин і, навпаки, своєчасна та повна виплата грошових коштів працівникам бюджетної сфери сприяє виникненню позитивних економічних відносин. Це пов'язане з тим, що за рахунок грошових коштів задовольняються певні потреби працівників бюджетних установ [10].

Сфера децентралізованих місцевих фінансів являє собою сукупність економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів і нагромаджень підприємств і організацій

комунальної форми власності. Специфіка цих економічних відносин полягає в тому, що вони в першу чергу проявляються між підприємствами та місцевими органами самоврядування як представниками власника цих підприємств. Слід зазначити також, що хоча фінанси підприємств комунальної форми власності функціонують на основі законодавства України, але водночас місцеві органи самоврядування мають право перерозподіляти фонди грошових коштів, які формуються на підприємствах комунальної форми власності, не тільки всередині підприємства, а й між підприємствами. Крім того, згідно з вимогами Бюджетного кодексу України 100% податку на прибуток комунальних підприємств зараховується до відповідного місцевого бюджету. Місцеві ради можуть надавати пільги, або звільняти від податків ці підприємства в тій частині, у якій податки зараховуються до місцевого бюджету.

Найповніше суть місцевих фінансів розкривається в їх функціях, при цьому більшість учених-економістів у своїх теоретичних дослідженнях доводять, що місцеві фінанси виконують дві функції – розподільну і контрольну. У ринкових умовах господарювання місцеві фінанси функціонують як вартісний інструмент формування, розподілу і використання грошових фондів місцевого та індивідуального призначення й контролю за цими процесами. Це досягається шляхом розподілу вартості валового внутрішнього продукту на конкретні види грошових коштів, які направляються на задоволення конкретних потреб регіонів в економічному і соціальному розвитку. Задоволення потреб регіонів здійснюється на стадії первинного та вторинного розподілу вартості валового внутрішнього продукту.

1.2. Зарубіжний досвід системи планування видатків місцевих бюджетів

Проблеми становлення інституту самостійних місцевих бюджетів в Україні не можна розв'язати без використання зарубіжного досвіду

формування власних доходів місцевих бюджетів, які складають, наприклад, у Швеції та Швейцарії більш ніж 70, в Іспанії – 50, у Норвегії – 56 відсотків доходів місцевих бюджетів. Це також пов'язано з необхідністю запровадження в Україні поділу місцевих бюджетів на два самостійних розділи: поточний бюджет і бюджет інвестицій [28].

Види місцевих бюджетів у федеративних країнах визначаються на основі законодавства кожного суб'єкта федерації. В унітарних державах їхня система встановлюється на основі єдиного загальнодержавного законодавства. Як у федеративних, так і в унітарних зарубіжних країнах немає єдиної бюджетної системи та єдиної бюджетної класифікації. У цих країнах не формується єдиного зведеного загальнодержавного бюджету. Кожен рівень влади має власний, самостійний і відокремлений від інших бюджет. Цей бюджет він формує і виконує самостійно, відповідно до покладених на нього функцій. Бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня зарубіжних країн не включаються до бюджетів адміністративних одиниць вищого рівня. Таким чином, тут не використовується таке поняття, як зведені бюджети адміністративно-територіальних утворень.

Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види місцевих бюджетів. Це місцеві поточні, або адміністративні, бюджети та місцеві бюджети розвитку, або інвестиційні бюджети. Кожен із цих бюджетів має власні видатки і власні доходи.

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовуються на: поточні потреби; забезпечення утримання соціально-культурної сфери; адміністративні витрати; соціальний захист; виконання делегованих повноважень; сплату видатків з боргу місцевої влади.

Видатки бюджету розвитку, або бюджету інвестицій, спрямовуються на: розвиток соціальної інфраструктури; капітальні вкладення; придбання устаткування і обладнання; інші інвестиційні програми; сплату основної частини боргу місцевих органів влади.

Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів.

У законодавстві багатьох зарубіжних країн є також поняття додатковий бюджет і приєднані бюджети. У Франції, наприклад, додатковий бюджет за своєю природою є уточнюючим основний бюджет. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити змін до основного бюджету. Додатковий бюджет забезпечує також зв'язок між основними бюджетами попереднього й поточного фінансового років. Він включає в поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року [43].

Приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих громадських служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Це, наприклад, такі служби, як водопостачання, благоустрій та ін. Складання приєданого бюджету дозволяє спрямовувати доходи відповідної служби на її фінансування.

Для зарубіжних країн характерна, як правило, три – або чотирирівнева система бюджетів. Наприклад, у Швеції функціонує трирівнева система бюджетів. Це бюджет центрального уряду, бюджети губерній (ленів) і бюджети комун. Трирівневу систему бюджетів сформовано в Норвегії, Фінляндії та інших країнах. Чотирирівнева система бюджетів, наприклад, функціонує у Франції. Це бюджет центрального уряду, бюджети регіонів, бюджети департаментів і бюджети комун. Чотири рівні – у системі бюджетів ФРН: бюджет федерації, бюджет землі, бюджет округу і бюджет общини. У США чотири основних рівні системи бюджетів: центральний, штатний, графський та муніципальний, а також ряд додаткових, пов'язаних із функціонуванням цільових адміністративних утворень.

Зарубіжний досвід переконує, що однією з фундаментальних умов ефективного функціонування місцевого самоврядування є як повноцінне ресурсне забезпечення, так і достатність - гарантія самостійності та незалежності. Наявність фінансово-економічної бази дозволяє органам

місцевого самоврядування вирішувати найважливіше завдання - задоволення життєво важливих потреб населення відповідної місцевості.

Саме тому у ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування [26] прямо передбачено право органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Місцевому самоврядуванню незалежно від моделі його організації надаються гарантії правового захисту і фінансової підтримки. Наприклад, Основний закон Федеративної республіки Німеччини досить жорстко формулює ці принципи: громадам повинно бути надане право регулювати в межах закону під свою відповідальність усі справи місцевої громади. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах їх законної компетенції на підставі законів. Основний Закон містить положення, згідно з яким законодавство навіть у стані оборони повинно забезпечувати «життєдіяльність громад і союзів громад, і перш за все у фінансовому відношенні».

Усі демократичні суспільства змушені знайти баланс між вимогами неухильної реалізації національної політики і необхідністю надання широкої самостійності місцевим органам влади. Центральний уряд намагається забезпечити загальний рівень комунальних послуг по всій країні. Водночас, місцеві органи влади спрямовують свою діяльність на підкреслення особливостей своїх територій, що пов'язані з соціально-економічними, культурними, географічними, демографічними та іншими чинниками. А відповідно і вимагають адекватного фінансування.

Появі сильних органів влади на місцях у Західній Європі сприяло загальне визнання прав усіх територій на самоврядування - принцип, який отримав офіційне визнання в Європейській Хартії місцевого самоврядування, ще у далекому 1985 році. Хартію підписали і ратифікували практично всі держави-члени Європейського Союзу. Право на «загальну компетенцію», про яке йдеться в ній, дозволяє органам місцевого самоврядування вчиняти будь-

які дії в інтересах місцевого населення, якщо вони спеціально не заборонені законом. Отже, більшість органів місцевого самоврядування у Західній Європі є автономними і незалежними суб'єктами права. Тому самостійно вирішують питання фінансового забезпечення і мають для цього відповідні фінансові ресурси та інші можливості.

Розподіл функцій між національними і субнаціональними органами влади і управління, а також органами місцевого самоврядування суттєво відрізняється. До того ж, у багатьох країнах окремі послуги, наприклад, енерго-, тепло-, водопостачання, каналізація та громадський транспорт більше не є турботою органів влади, а повністю передані приватним компаніям. І, нарешті, місцеві органи влади Західної Європи дедалі більше починають розглядати себе в якості моніторингових служб, які слідкують за тим, щоб потреби місцевого населення задовольняла низка організацій державного чи приватного сектора, а у деяких випадках і приватні підприємці. Застосування цього принципу «передачі повноважень» дозволяє органам влади максимально використовувати вигоди ринкової економіки (щодо витрат і якості).

Відомо, що основою фінансової автономії муніципалітетів є місцевий бюджет. Місцеві бюджети широко використовуються для впливу на економіку, для регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, подолання соціальних конфліктів, працевлаштування населення. Доходи місцевих бюджетів зазвичай складаються з чотирьох частин: податків, неподаткових надходжень, субсидій і дотацій з центрального бюджету та запозичень.

Можна виділити декілька причин через які органи місцевого самоврядування одержують державні субсидії: визнання певного сектору загальнонаціональним і відповідно допомога органам місцевого самоврядування у наданні послуг; зменшення тиску місцевого оподаткування шляхом передачі частини доходів національного бюджету на місця;

вирівнювання ресурсів територій, шляхом виділення субсидій з урахуванням місцевої податкової бази окремих місцевих утворень.

У зв'язку з економічними труднощами, фінансовою кризою, яка наявна і у розвинених фінансово стабільних державах, спостерігається тенденція до розширення меж контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку центрального уряду. У зв'язку з тим, що видатки на місцевому рівні складають значну частку всіх державних видатків, національний уряд змушений посилювати контроль за використанням коштів на місцях, щоб утримувати загальні державні видатки у визначених межах. Така практика заслуговує на поширення, бо від належного контролю за рухом місцевих фінансових ресурсів залежить і фінансовий стан відповідної території.

Уряди контролюють випуск місцевих запозичень, місцева влада несамостійна в операціях із запозичень, вона не має права випускати нову позику, не одержавши спеціального дозволу центрального уряду і не узгодивши умов позики з центральним банком країни або міністерством фінансів. Центральний уряд зазвичай установлює як верхню межу запозичень, так і загальну межу місцевої заборгованості.

Органам місцевого самоврядування в усіх країнах Західної Європи бракує фінансових ресурсів, необхідних для розв'язання таких гострих проблем, як розвиток і оновлення інфраструктури, послаблення негативних соціальних наслідків економічних перетворень, задоволення потреб населення, а також розв'язання проблем, пов'язаних зі змінами демографічної ситуації. Водночас зі зростанням потреб у фінансових ресурсах органи місцевого самоврядування усвідомлюють необхідність обмеження державних доходів з метою скорочення бюджетного дефіциту у вигляді частки валового внутрішнього продукту [9].

Оскільки видатки на місцевому рівні складають значну частку загальнодержавних видатків (зазвичай від 20 до 30%), центральні уряди змушені встановлювати жорсткі планові показники для органів місцевого

самоврядування, супроводжуючи їх скороченням субсидій, а іноді і встановленням меж місцевого оподаткування.

У державному секторі більшості країн установлюються обмеження на ріст заробітної плати, а також проводиться скорочення чисельності державних службовців. Щоб здійснювати такі скорочення, місцеві органи влади змушені були переглянути не лише свої пріоритети, а й власні функції. Це дозволило винайти вільні фінансові ресурси, які можливо спрямувати на розвиток регіону.

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Еволюція системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Кириленко О.П., розглядаючи систему фінансового забезпечення місцевих бюджетів в історичному аспекті, виділяє чотири основні періоди становлення та розвитку місцевих бюджетів України, починаючи з 1864 р. та закінчуючи 1990 р.

Загалом, у протягом першого періоду, який припадає на 1864–1917 рр., другого періоду, третього та четвертого, які припадають відповідно на – 1918–1930 рр.; 1930–1959 рр., та 1960–1990 рр. система місцевих бюджетів характеризувалася суворою централізацією. Органи місцевого самоврядування мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, вишукуванні додаткових доходних джерел, справлянні місцевих податків та зборів тощо.

Хронологічно періодизацію О.П. Кириленко [32] можна продовжити ще трьома періодами (п'ятий, шостий та сьомий), які розпочинаються з 1991 року.

Отже, п'ятий період 1991 – 2000 рр. – становлення України як самостійної держави, послідовне реформування та вдосконалення бюджетної системи держави, спрямоване в основному на вдосконалення податкової системи, підвищення керованості процесом регулювання міжбюджетних відносин, встановлення дієвого контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів. Здійснено важливий крок на шляху до зміцнення самостійності місцевих бюджетів шляхом прийняття 20 травня 1993 року декрету Кабінетів Міністрів України „Про місцеві податки та збори”, яким місцевій владі було надано право встановлювати 17 видів місцевих податків і зборів. У 1995 році Україна стає членом Ради Європи, що зобов'язує її

будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів їх організації. У 1996 році підписує Європейську Хартію про місцеве самоврядування [26] та в 1997 році видає Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”, яким запроваджено поточні місцеві бюджети та бюджети розвитку, а також запроваджено поділ доходів та видатків місцевих бюджетів відповідно до виконання власних і делегованих повноважень.

Шостий період розпочинається з 2001 і продовжується до 2011 року. Зокрема, Указом Президента України „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 року № 747/2001 визначено, що розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Відповідно, на цей період припадає ціла низка реформуючих заходів з питань місцевого самоврядування, серед яких фундаментальним кроком було прийняття Бюджетного Кодексу, в якому систематизовано та чітко окреслено всі аспекти функціонування бюджетів відповідно до Конституції України. Утверджується думка про те, що місцеві бюджети мають стати ефективним інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому шляхом реформування міжбюджетних відносин у напрямку підвищення самостійності місцевих бюджетів та збільшення їх власної доходної бази.

Першими законодавчими документами, що регламентують виняткову роль місцевого самоврядування у розвитку регіонів, є Указ президента України „Про затвердження концепції державної регіональної політики” від 25 травня 2001 року № 341, Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850 – IV від 8 вересня 2005 року, Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21 липня 2006 року № 1001.

Аналіз змісту зазначених документів дозволяє окреслити основні орієнтири зміцнення фінансової основи регіонального розвитку, зокрема: удосконалення системи стратегічного бюджетного планування та

фінансового вирівнювання; внесення змін до законодавства, що регулює процеси місцевого самоврядування у частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і їх фінансово-економічного забезпечення; посилення зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів; подальше вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів; розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень [40].

Однак, дійсних кроків до вирішення поставлених завдань, на цьому етапі, здійснено не було або вони не носили системний та послідовний характер, що мав би вирішити проблеми місцевого самоврядування в частині забезпечення самодостатності територіальних громад. Подальші спроби реформування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування оформились у вигляді „Концепції реформування місцевих бюджетів”, затвердженої розпорядженням Уряду від 23 травня 2007 року № 308-р. [73] Її метою оголошено зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально- економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян.

Концепція була спрямована на проведення у період до 2011 року реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Сьомий період розпочинається з 2011 року, оскільки саме з цього періоду починають діяти норми прийнятої 8 липня 2010 року нової редакції Бюджетного кодексу, та прийнятого 2 грудня 2010 року Податкового кодексу

України, в рамках реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Цією програмою визначено напрями реформування та необхідні кроки, якими планується досягти сталого економічного розвитку, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій, модернізація інфраструктури та базових секторів. Зокрема, для досягнення цілей на період реформи міжбюджетних відносин передбачається вирішення таких завдань: підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень; підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів); збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів

В рамках реалізації програми економічних реформ Бюджетний кодекс України в новій редакції передбачає вдосконалення управління бюджетними коштами (закріплення нових бюджетних правил) щодо регламентації використання коштів загального і спеціального бюджету та управління ними, а саме: встановлено заборону без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) щодо збільшення бюджетних призначень за загальним і спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) (ч. 11 ст.): на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків; на видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами; встановлено заборону відкриття позабюджетних рахунків стосовно бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами влади та іншими бюджетними установами, крім освітянських закладів, яким законом надано відповідні права (ч. 9 ст. 13);

встановлено порядок використання власних надходжень бюджетних установ у разі перевищення їх фактичного обсягу над плановим (ч. 9 ст. 51); врегульовано механізм перерахування до загального фонду бюджету залишків коштів спеціального фонду в разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період (ч. 2 ст. 57); закріплено доходи загального фонду державного бюджету та доходи місцевих бюджетів, які щорічно визначаються законом про Державний бюджет України (ст. 29, ст. 64, ст. 66); створено умови для зміцнення бюджету розвитку місцевих бюджетів шляхом розширення переліку джерел його формування (ст. 71).

Новий Кодекс уперше визначив порядок застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні державного й місцевих бюджетів. Це дало змогу зосередити увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів.

В новому Кодексі вперше закладені правові підвалини для розробки середньострокового бюджетного прогнозу як у цілому для бюджету, так і на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Серед основних новацій слід виділити такі: складання прогнозу показників зведеного Таврійський державний агротехнологічний університет й державного бюджетів на наступні два бюджетних періоди, подання його до Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України.

Крім того, за Інформаційними матеріалами підсумкової прес-конференції Прем'єр-міністра України Миколи Азарова у 2011 році: започатковано укрупнення територіальних громад базового рівня та відповідно збільшення їх економічної самодостатності, чому слугує розроблений та внесений на розгляд Верховної Ради законопроект «Про об'єднання територіальних громад», яким передбачається, крім іншого, державна підтримка такого об'єднання для формування відповідної інфраструктури об'єднаної територіальної громади; прийнятий Закон

України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного фонду регіонального розвитку», спрямований на створення сучасного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку. Відповідно до Закону державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету шляхом доповнення Бюджетного кодексу України відповідною статтею та передбачається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

З метою запровадження стратегічного планування розвитку регіонів Урядом внесено зміни до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Виконання заходів, передбачених цим документом, дасть змогу створити сучасну ефективну систему державного управління регіональним розвитком, спрямовану на зменшення регіональних диспропорцій, надання якісних послуг населенню, підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Отже, узагальнюючи події, що відбувалися в процесі становлення та розвитку системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів слід відмітити, що протягом всього періоду існування незалежної держави гостро стояли питання забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування і не було здійснено системних послідовних дій для їх вирішення. На сьогоднішній день прийнято цілу низку законодавчих документів, спрямованих на децентралізацію бюджетних повноважень та підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами в центрі та на місцях. Однак, практична їх реалізація демонструє необхідність подальшого системного реформування економіки країни, оскільки реалізація заходів лише у сфері реформування міжбюджетних відносин не дасть очікуваних результатів без стимулювання розвитку реального сектору економіки, як основного джерела фінансових ресурсів.

2.2. Аналіз системи планування видатків місцевих бюджетів

Вагомим завданням, на даний час, є удосконалення механізму регулювання бюджетних витрат з метою забезпечення ефективного і раціонального використання бюджетних ресурсів. Нераціональне використання бюджетних ресурсів шляхом недостатнього рівня ефективності організації системи державних закупівель, інвестування державних та регіональних цільових програм, зростання рівня тіньової економіки, не дають можливості для забезпечення ефективного бюджетного регулювання економічного зростання. Зміни в структурі системи регулювання бюджетних витрат в умовах трансформації вітчизняної економіки актуалізують необхідність модернізації інституційних напрямів зазначеного регулювання. Тому оцінка стану планування видаткової частини місцевих бюджетів в Україні, її інституційної основи є актуальним та своєчасним завданням. Співвідношення частки видатків державного та місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету у 2001-2018 рр. відображено в табл. 2.2.1.

Важливим завданням є посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів, що передбачає удосконалення механізму формування бюджету розвитку; забезпечення виконання інвестиційних програм необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання; програмний підхід щодо здійснення видатків місцевих бюджетів для реалізації інвестиційних програм; оптимізацію переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; удосконалення процедури здійснення місцевих запозичень, що надасть можливість підвищити ефективність механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територій.

Таблиця 2.2.1

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2003-2018 роках, %

Функціональна класифікація	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	6,51	6,68	6,54	7,52	7,05	6,54	6,09	6,38	5,47	4,76	5,28	4,8	5,17	4,62	4,80	5,01
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,30	0,25	0,19	0,13	0,10	1,58	0,15	0,19	0,11	0,09	0,10	0,09	0,11	0,11	0,13	0,20
Економічна діяльність	8,88	10,89	9,35	9,10	10,30	9,06	4,77	4,88	6,85	5,84	4,31	4,08	6,82	9,93	11,27	13,54
Охорона навколишнього природного середовища	0,59	0,74	0,56	0,40	0,38	0,36	0,51	0,38	0,50	0,54	0,45	0,40	0,54	0,42	0,53	0,53
Житлово-комунальне господарство	5,03	6,44	7,10	10,42	4,96	6,11	5,28	2,88	4,64	8,85	3,46	7,85	5,60	5,00	5,47	5,26
Охорона здоров'я	21,89	21,53	22,43	20,58	19,45	18,84	21,28	22,53	21,38	21,17	22,14	20,66	21,27	17,96	17,26	16,33
Духовний та фізичний розвиток	4,14	4,21	4,11	3,83	3,53	3,59	3,74	4,01	3,81	3,69	3,89	3,99	3,43	3,40	3,31	3,31
Освіта	27,22	27,48	31,59	28,63	27,84	28,32	31,40	31,91	32,60	32,00	33,92	31,65	29,98	26,99	27,52	29,02
Соціальний захист та соціальне забезпечення	18,05	17,82	15,70	14,90	18,38	16,83	20,10	22,02	23,15	22,48	25,70	25,49	25,95	30,38	28,50	25,53
Разом	92,90	96,04	97,38	95,51	91,99	91,23	93,32	95,18	98,51	99,42	99,27	99,11	98,82	98,76	98,75	98,65

Важливо відмітити, що сутність бюджету розвитку місцевих бюджетів розкривається у двох аспектах: як організаційна форма мобілізації частини фінансових ресурсів місцевого самоврядування для реалізації стратегічних завдань та як система фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами з точки зору досягнення стратегічних цілей.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат розвитку місцевого самоврядування, бюджет розвитку відповідає вимогам складання балансів, тобто він має доходну та витратну частини, в його основі покладено принцип збалансованості. Водночас бюджет розвитку, як інвестиційна складова місцевих бюджетів є важливою фінансовою категорією, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і економічними структурами, що функціонують на певній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витраченні коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом.

Під бюджетом розвитку розуміють - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази; інвестиційні проекти щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури органами місцевого самоврядування.

Згідно Бюджетного кодексу надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають: дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність; плата за надання місцевих гарантій; кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до [Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності"](#); 10 відсотків коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності

держави відповідно до угод про розподіл продукції, або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції, що розподіляються між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходиться відповідна ділянка надр. Якщо ділянка надр розташована на території декількох адміністративно-територіальних одиниць, кошти між відповідними місцевими бюджетами розподіляються в межах встановленого співвідношення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, включаючи кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них; 90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності; кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними; місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України; кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету відповідної місцевої ради. До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать: погашення місцевого боргу; капітальні видатки, включаючи капітальні трансфери іншим бюджетам; внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання; проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки; підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів; платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань територіальної громади міста; розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

Економічна сутність бюджету розвитку проявляється в його призначенні, а саме: формуванні грошових фондів, які є фінансовим

забезпеченням перспективного розвитку на місцевому рівні; розподілі і використанні цих фондів між інвестиційними проектами та програмами, що мають пріоритетне значення для розвитку адміністративно-територіальних одиниць; контролю за ефективністю використання бюджетних коштів за цільовим призначенням.

В бюджеті розвитку передбачається концентрація державних ресурсів для підтримки інвестиційної та інноваційної діяльності, пов'язаної з капітальними вкладеннями та інших витрат на розширене відтворення з метою соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і окремих її регіонів. Відповідно до Бюджетного кодексу капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних проектів; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

Виходячи з досвіду зарубіжних країн необхідність формування бюджету розвитку зумовлена: інвестиційні проекти здійснюються на період часу, більш триваліший, ніж поточний період, на який приймається місцевий бюджет. Доцільним є розмежування джерел фінансування поточних та капітальних видатків; видатки бюджету розвитку здійснюються для реалізації цільових проектів. Тому, якщо вони будуть відокремлені, вони не зможуть бути використані для фінансування поточних потреб, навіть якщо така потреба виникне у органів місцевого самоврядування; розмежування

поточних та капітальних видатків дозволяє упорядкувати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів; формування бюджету розвитку дозволяє здійснювати вибір пріоритетних інвестиційних проектів, які реалізуються відповідно до обсягу бюджету розвитку; враховуючи, що поточні видатки здійснюються протягом одного року, а інвестиційні проекти – більш тривалий час, необхідним є запровадження ретельного їх планування на майбутні періоди. Крім того, реалізація інвестиційних проектів потребує дієвого підходу до моніторингу та контролю, включаючи координацію виконання робіт, контроль ефективності.

Регулювання органами місцевого самоврядування інвестиційної діяльності здійснюваної за допомогою капітальних видатків передбачає: створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності в адміністративно-територіальних одиницях шляхом надання суб'єктам інвестиційної діяльності пільг зі сплати місцевих податків і зборів, захисту прав інвесторів, надання суб'єктам інвестиційної діяльності пільгових умов користування землею та іншими природними ресурсами, що знаходяться в муніципальній власності, розширення використання позабюджетних джерел фінансування будівництва об'єктів соціально-культурного призначення.

Разом з тим безпосередня участь місцевого самоврядування в інвестиційній діяльності здійснюється за допомогою капітальних вкладень шляхом розробки, затвердження та фінансування інвестиційних проектів, проведення їх експертизи відповідно до законодавства та надання місцевих позик на реалізацію інвестиційних проектів які мають важливе значення для забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Фінансування видатків з бюджету розвитку передбачає дотримання таких принципів, як: плановість; цільове спрямування коштів; ефективне та результативне їх використання; фінансовий аналіз та оцінка під час бюджетного процесу; оптимальне поєднання бюджетних та позабюджетних джерел для реалізації інвестиційних проектів; постійний контроль за використанням коштів. Разом з тим існує тісний взаємозв'язок між

бюджетом розвитку та стратегією регіонального розвитку. Інвестиційні проекти, що відповідають пріоритетам регіональних стратегій, будуть виконуватися в рамках відповідного місцевого бюджету.

У стратегічному плані державна регіональна політика повинна сприяти перетворенню адміністративно-територіальних одиниць в активних суб'єктів економічних відносин, а державна стратегія регіонального розвитку повинна відповідати принципам згідно вимогам європейської політики, зокрема: програмування - політика регіонального розвитку повинна здійснюватися на основі довгострокових стратегій, планів і програм розвитку, як на державному рівні, так і на місцевому; концентрації - встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, у зв'язку з обмеженістю державних фінансів; доповнюваності - державна фінансова підтримка регіонального розвитку розглядається як кошти, яка спільно фінансуються з державного та місцевого бюджетів, при цьому обсяги коштів з місцевих бюджетів не будуть зменшуватися при фінансуванні визначених державою пріоритетів; партнерства - регіональний розвиток вимагає тісної співпраці центральних і органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання; субсидіарності - в рамках розподілу владних повноважень місце надання управлінських послуг максимально наближається до споживача з урахуванням повноти та якості надання цих послуг; збалансованості - передбачається комплексне використання наявного потенціалу з урахуванням умов, критеріїв та строків, визначених законодавством; синергії - синхронне проведення ряду реформ і забезпечення суспільної єдності в напрямі узгодження пріоритетів і дій всіх владних інституцій, включаючи місцеве самоврядування.

Незначна частка видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, особливо в порівнянні з коштами, які спрямовуються на фінансування соціально-культурної сфери свідчить про недостатні можливості органів місцевого самоврядування сформувати фінансовий ресурс для забезпечення економічного розвитку територій.

Законодавство має гарантувати достатній ступінь захисту кредиторів та забезпечувати високий рівень відповідальності позичальників за ефективне використання позик і надання суспільних благ у повному обсязі. Врегулювання проблемних питань, пов'язаних з неплатоспроможністю позичальника, має поширюватись на: попередження муніципальних дефолтів; розробку чітких адміністративних і правових процедур для кредиторів, які зазнали втрат; визначення порядку реорганізації і врегулювання боргових вимог кредиторів; мінімізацію ризиків для органів державної влади; підтримання належного рівня фінансування надання суспільних благ.

Існує необхідність збільшення питомої ваги інвестиційних субвенцій, перерахованих до бюджетів місцевого самоврядування – сільських, селищних і міських бюджетів. Це матиме позитивний вплив на зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування і стане дієвим каталізатором соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, доцільно переглянути підходи щодо розподілу трансфертів з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів між окремими регіонами. При цьому потрібно не лише керуватися принципом справедливого, обґрунтованого та неупередженого розподілу коштів, але й враховувати необхідність усунення міжтериторіальних диспропорцій. Залучення до бюджету розвитку довгострокових позикових коштів та їх інвестування у розвиток виробництва шляхом внесків до статутних фондів створюваних або діючих підприємств – це один з небагатьох інструментів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити вплив на розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій.

Слід також забезпечити диверсифікацію ризику, оскільки досить висока частка забезпечення інвестиційного проекту власними коштами інвестора зумовлена високим рівнем ризиків, пов'язаних із поверненням кредитів. В процесі реалізації інвестиційних проектів необхідна наявність

співінвесторів та кредиторів, що готові надати кошти на фінансування інвестиційного проекту.

Використання фінансових ресурсів бюджету розвитку може здійснюватися шляхом кредитування відібраних на конкурсах інвестиційних проектів, забезпечених відповідно часткою власних коштів інвестора та іншими джерелами фінансових ресурсів, а також шляхом прямих інвестицій у майно суб'єктів інвестиційної діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Передумови та проблеми зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Реформування міжбюджетних відносин пов'язано з реформуванням системи державного управління, адміністративною реформою, реформою системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, податкової системи і власне бюджетної системи України.

Слід зазначити, що без вирішення питань, пов'язаних із міжбюджетними відносинами, не можна досягти макроекономічної стабільності, структурної перебудови державного сектора, підвищення ефективності та якості державних послуг і забезпечення економічного зростання на засадах соціальної справедливості. Досі неодноразово робилися спроби поліпшити фінансове становище на місцевому рівні, проте вони були здебільшого непослідовними й спрямованими на вирішення часткових питань. Заходи, які вживалися, усе ще не змогли забезпечити реальної передачі органам влади нижчих рівнів відповідальності та прав прийняття рішень.

Слід зазначити, що економічний розвиток більшості країн світу супроводжувався, зокрема, зростанням ролі фінансів місцевих органів влади у розв'язанні численних завдань повсякденного життя. Ця проблема є однією з ключових і в процесі державного будівництва в Україні, адже очевидно, що без стабільних і достатніх фінансових ресурсів не може існувати дієздатна й ефективна місцева влада, а без неї — демократична держава. Як відомо, основою фінансової бази органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Свідченням посилення впливу органів місцевого самоврядування на розвиток економічних і соціальних процесів у регіонах і в

державі в цілому є зростання частки місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України.

Правове підґрунтя формування місцевих бюджетів на сьогодні визначається Конституцією України, Законами "Про місцеве самоврядування в Україні", Бюджетним кодексом та деякими законодавчими актами щодо зарахування дохідних джерел.

Проте певні суперечності, які є в положеннях названих законодавчих актів, не дають змоги застосувати їх у повному обсязі. Тому стає очевидним, що потрібні нові кроки у цьому напрямку, які б ґрунтувалися на глибокому науковому аналізі нинішнього рівня фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, і на цій основі здійснювався пошук відповідних важелів щодо його вдосконалення.

Одним із таких важелів може слугувати законодавче закріплення принципово нової системи вирівнювання доходів та видатків бюджетів різних рівнів, тобто якнайшвидше розв'язання проблеми фінансового вирівнювання для забезпечення мінімальних розмірів місцевих бюджетів. Проте й досі ще не має науково обґрунтованого чи підтвердженого розрахунками єдиного визначення рівня соціальних послуг на душу населення в межах усїєї території України, який відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [66] має бути основою для розрахунку мінімального бюджету адміністративно-територіальної одиниці, а також методики розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості на одного жителя. Без такого визначення спроба запровадження нової системи фінансового вирівнювання у повній відповідності з чинними законодавством майже неможлива.

Однак система визначення обсягів бюджетного фінансування з місцевих бюджетів на соціально-культурні програми та інші заходи, передбачені законодавством, лише шляхом прямого розрахунку за кожним типом установ на основі мережі, штатів і контингентів отримувачів бюджетних коштів не задовольняє нагальну потреби у реформуванні

бюджетних повноважень, оскільки є непрозорою, непередбачуваною і не стимулює місцеві органи влади до збільшення доходів та економії видатків.

Основними напрямками зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування повинно стати: створення бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, що відповідатимуть новій конституційній природі державної влади та потребам розвитку місцевого самоврядування; удосконалення системи мережі й штатів бюджетних установ; розмежування відповідальності центральних й місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг, розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів усіх рівнів та створення відповідних стимулів для нарощування доходів; запровадження системи фінансового вирівнювання та системи трансфертів, що ґрунтуються на прозорій правовій основі та об'єктивних критеріях. Із цією метою необхідно: вирішити питання розмежування функцій і повноважень між рівнями влади з відповідною оптимізацією мережі бюджетних установ і штатів та посилення відповідальності за їхнім виконанням; запровадити прозору систему розподілу трансфертів між бюджетами різних рівнів, яка ґрунтуватиметься на об'єктивних показниках і критеріях; підвищити роль місцевих органів влади щодо визначення ставок оподаткування окремих місцевих податків і зборів, здійснити законодавче розмежування та закріплення між рівнями влади комунального майна як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, визначити повноваження щодо здійснення місцевими органами влади запозичень, їхніх обсягів і форм з метою фінансування місцевих бюджетів, запровадити спеціальні процедури державного фінансового контролю за борговими та іншими фінансовими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування; створити у складі державного бюджету України та обласних бюджетів фонди фінансового вирівнювання; місцеві податки і збори, дивіденди, доходи від операцій із капіталом уповні спрямовувати на виконання власних повноважень місцевих органів влади, тобто на житлово-комунальне господарство, капітальний

ремонт житлового фонду, благоустрій, будівництво тощо; прибутковий податок із громадян і плату за землю повною мірою зараховувати до місцевих бюджетів усіх рівнів, а податок на додану вартість та акцизний збір з вітчизняних товарів — до державного бюджету України, створити за рахунок цих доходів фонд дотацій місцевим бюджетам; продовжити чинність положень законодавства щодо використання плати за землю та податку з власників транспортних засобів як джерела фінансування так званих делегованих повноважень місцевих органів влади; здійснити децентралізацію видатків обласних бюджетів за рахунок передачі на утримання із бюджетів міст і районів установ і заходів за деякими напрямками. Для забезпечення конституційного права громадян отримувати відповідний рівень послуг незалежно від місця проживання та з метою об'єктивності й прозорості формування місцевих бюджетів пропонується застосувати однаковий підхід до обрахунку обсягів мінімальних видатків місцевих бюджетів на основі агрегованих показників, що відображають специфіку кожної галузі або є спільними для всіх на відміну від традиційного способу їх визначення прямими розрахунками, тобто на основі мережі, штатів та контингентів [74].

Зокрема, видатки на охорону здоров'я слід розраховувати на душу населення, видатки на освіту — на I учня з урахуванням питомої ваги сільського населення та кількості учнів у загальній їх чисельності, оскільки цей показник є найузагальненішим для визначення потреби на послуги освіти. Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення треба також визначати з розрахунку на душу населення. З метою повного забезпечення потреб у коштах на виплату допомог сім'ям із дітьми видатки місцевих бюджетів на ці потреби повинні розраховуватися з огляду на контингенти отримувачів та розміри виплат.

Таким чином, видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення визначатимуться окремо, а всі інші будуть враховані у комплексному показнику на душу населення. Загальні обсяги доходів кожного регіону доцільно розраховувати виходячи із обсягів відповідних прогнозних

доходів у цілому в державі та коефіцієнта податкоспроможності бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Для розрахунку одаткоспроможності адміністративно-територіальні одиниці розподіляються на дві групи — з низькими рівнями податкоспроможності (менше середнього показника по Україні) та з високими рівнями податкоспроможності, відповідно диференціювавши нормативи податку на прибуток підприємств. З урахуванням зазначеного, трансферти слід визначати як різницю між нормативними обсягами видатків та обсягами доходів, обрахованими із застосуванням коефіцієнта податкоспроможності регіонів, і надавати з єдиного фонду [74].

Доцільно було б усунути можливість затвердження місцевих бюджетів із дефіцитом коштів на фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень. Планування дефіциту місцевих бюджетів для виконання власних повноважень можна здійснювати на основі чіткого визначення джерел його фінансування.

3.2. Напрями удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні

Комплексні бюджетні реформи, які проводились у багатьох країнах, включали як мінімум, два такі основні елементи як середньострокове планування бюджету та встановлення зв'язку між фінансуванням і кінцевим соціально-значимим результатом.

Міжнародна практика довела успішність цих двох елементів, а їх поєднання повинно стати раціональним підходом та основою реформування бюджетного процесу. Відправною точкою в цій роботі є використання програмно-цільового методу планування і управління бюджетними коштами на середньострокову перспективу, що повинно пов'язати в один ланцюжок-фінансування бюджетної програми з кінцевими результатами, які очікуються від її виконання.

Вперше програмно-цільовий метод був застосований у США в середині 1960 років. На сьогодні він успішно використовується більшістю країн ЄС,

певних успіхів досягли Казахстан та Росія. Україна, маючи на меті інтеграцію до ЄС, постає перед необхідністю вдосконалювати свою законодавчу базу, поширювати практику використання програмно-цільового методу планування бюджетів всіх рівнів.

В Україні з 2002 року розпочалося впровадження програмно-цільового методу складання бюджету. На регіональному рівні розробка цільових програм, фінансування, моніторинг і звітність щодо їх виконання регламентуються наступними законодавчими актами: Бюджетним кодексом України, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-111, постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" від 31.01.2007 № 106, наказом Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 № 367 та іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на їх виконання з метою встановлення єдиного порядку розроблення й підвищення ефективності реалізації регіональних цільових програм, використання коштів, спрямованих на їх виконання, організації контролю і звітності про їх виконання.

Для розуміння відмінностей традиційного (постатейного) та програмно-цільового методу дослідимо їх відмінності за даними таблиці 3.2.1.

Дослідження свідчать, що розробка стратегічних планів та застосування програмно-цільового методу неможливе без уважного вивчення та аналізу загальнодержавних стратегічних пріоритетів, оскільки місцеві пріоритети є унікальними і особливими в кожному з окремо взятих регіонів України. Формування місцевих бюджетів повинно враховувати основні напрями загальнодержавного розвитку, окремих галузей, окремих регіонів на певну перспективу (рис.3.2.1.).

Особливості програмно-цільового та постатейного (традиційного) методів

	Традиційний (постатейний) метод	Програмно-цільовий метод
1.	Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу – на 1 рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу – на 3 – 5 років
2.	Обґрунтування видатків здійснюється на основі “історичних даних”, без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг	Обґрунтування видатків проводиться “від майбутнього” на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної, економічної ефективності та результативності
3.	Бюджет складається в розрізі бюджетних функцій та КЕКВ	Бюджет складається в розрізі бюджетних програм та КЕКВ
4.	Бюджет спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків

Ключову роль в ефективному використанні наявних фінансових ресурсів відіграють головні розпорядники коштів місцевих бюджетів, які опосередковують собою відповідні галузі економіки (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура тощо). На них, як на представників економічної та соціально-культурної інфраструктури- регіонів покладено відповідальність за реалізацію державних і відповідних регіональних стратегій розвитку.

Кожний головний розпорядник бюджетних коштів повинен враховувати визначені громадою пріоритети, усвідомлювати кінцеві результати здійснення короткострокових, середньострокових та довгострокових програм. Саме від головних розпорядників бюджетних коштів залежить якість послуг, що отримують мешканці територіальних громад.

Дослідження підтверджують, що стратегічний план розвитку держави та бюджетний процес мають бути пов'язані. Відповідно, наступний крок у стратегічному плані повинен стати відправною точкою для планування бюджету на наступний рік. В свою чергу стратегічний план передбачає

досягнення певних вимірюваних результатів. Для того, щоб постійно відстежувати прогрес у досягнутих результатах, необхідно систематично порівнювати вихідні дані із запланованими.



Рис. 3.2.1. Взаємозв'язок між загальнодержавною стратегією розвитку, стратегією розвитку галузі на державному рівні та місцевими бюджетними програмами

Таким чином можна констатувати, що повинен застосовуватися специфічний інструмент - бюджетне планування. Який повинен відповідати наступним вимогам:

- давати змогу здійснювати повний управлінський цикл: від постановки завдань з планування до оцінки результату - ефективності бюджетних витрат, тобто повинен бути розроблений чіткий алгоритм від прийняття рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм, розподілу ресурсів до набору показників аналізу ефективності їх використання;

- забезпечувати прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і запланованими або фактичними результатами їх використання, встановлюваними з урахуванням пріоритетів державної політики, за умови, що бюджетна політика на регіональному рівні, розподіл і перерозподіл суспільного продукту повинні відбуватися на основі розробки комплексу регіональних цільових програм соціально-економічного розвитку;

- бути дієвим інструментом, який забезпечує управління розвитком економіки та соціальної сфери на всіх етапах бюджетного процесу: планування, прогнозування, координація різних видів діяльності, узгодження інтересів окремих суб'єктів господарювання, стимулювання досягнення певної мети у розвитку регіонів; контролю поточної діяльності й забезпечення планової дисципліни бюджетного процесу;

- містити комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку області, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, для оптимального застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів, слід передбачити:

- створення системи моніторингу й контролю ефективності використання бюджетних коштів;

- визначення відповідальності державних органів і окремих посадових осіб за кінцевий результат виконання плану не лише у вигляді надання відповідного обсягу послуг і робіт, але й за досягнення певних якісних показників;

- запровадження збалансованої системи показників ефективності управління соціально-економічною системою регіону;

- підвищення обґрунтованості рішень щодо державних витрат;

- створення системи звітності, яка відображатиме досягнуті результати діяльності органів державної влади, що надасть можливість суспільству реально оцінювати ефективність цього виду діяльності;

- нарощування інформаційної бази для поліпшення якості прийнятих управлінських рішень;
- делегування повноважень щодо розпорядження бюджетними видатками й обов'язків їх здійснення керівникам органів виконавчої влади регіонів і профільних структур місцевих органів виконавчої влади, що дасть змогу приймати рішення про розподіл виділених бюджетних коштів відповідно до реальної потреби й доцільності, а отже, підвищити ефективність управління соціально-економічним розвитком регіонів;
- зміну в розподілі повноважень і обов'язків щодо розпорядження бюджетними видатками в органах виконавчої влади регіонів на основі активної участі профільних підрозділів місцевих органів виконавчої влади у визначенні параметрів бюджету;
- перенесення акценту із зовнішнього контролю за діяльністю регіональних органів виконавчої влади на внутрішній контроль (аудит), здійснення якого має бути покладено на відповідний структурний підрозділ, покликаний оцінювати ефективність роботи органу виконавчої влади, надійність організованої в ньому системи захисту від зловживань, якість прийнятих управлінських рішень, ефективність бюджетних видатків;
- створення системи моніторингу результатів діяльності органів виконавчої влади для успішної реалізації програмно-цільового бюджетування й розвитку інформаційної підтримки бюджетного процесу на основі отримання кожним ієрархічним рівнем управління підготовленої і структурованої відповідним способом інформації, що свідчатиме про ступінь досягнення очікуваних результатів.

Дослідження прийнятих на регіональному рівні у області програм свідчить, що за результатами моніторингу виконання окремої програми, влада може приймати адміністративні рішення, що впливають на якість їх виконання, а саме:

- подовження термінів виконання програми;
- внесення змін у формулювання завдань;

- збільшення або зменшення обсягів бюджетного фінансування на програму;
- зміни пріоритетів;
- проводити дослідження динаміки досягнення мети програми.

Застосування оцінки програми робить бюджетний процес гнучким і, відповідно, забезпечує ефективне використання коштів на користь громади. Програмно-цільове планування дає можливість розподіляти ресурси в залежності від досягнення конкретних суспільно значущих результатів та пріоритетів державної політики. Запровадження програмно-цільового бюджетування допоможе оптимізувати обмежені ресурси бюджету, підвищити результативність функціонування органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечить підвищення ефективності витрат через економію бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших на даний момент для суспільства завдань (рис. 3.2.2.).

Тому необхідно визначити цільові показники, які відобразатимуть стан досягнення поставлених завдань. На їх основі буде здійснюватися планування діяльності, оцінка результативності й контроль за діяльністю регіональних органів влади. Отже, бюджетні асигнування прямо пов'язані з функціями (послугами, видами діяльності), а при їх плануванні головна увага приділяється обґрунтуванню кінцевих результатів у рамках бюджетних цільових програм відповідно до середньострокових пріоритетів соціально-економічної політики та в межах прогнозованих на довгострокову перспективу обсягів бюджетних ресурсів.

Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок, що у процесі бюджетного планування відіграють значну роль перспективний фінансовий план і реєстр витратних зобов'язань. Створювані з їх допомогою середньострокові рамки бюджетного планування покликані забезпечити поліпшення прозорості й якості управлінських рішень, а також їх стабільність в середньостроковій перспективі. Середньостроковий фінансовий план має являти собою стратегію бюджетного фінансування на

цей період відповідно до цілей і завдань, відображених у програмі соціально-економічного розвитку регіону.



Рис. 3.2.2. Вплив програмно-цільового методу на якість формування і виконання бюджету

Застосування програмно-цільового бюджетування в управлінні соціально-економічним розвитком регіону є основою для принципово нової організації бюджетного процесу, впровадження сучасних принципів і методів бюджетування, підвищення самостійності і відповідальності органів влади, а також підвищення ефективності державного управління. Управління соціально-економічним розвитком регіонів із застосуванням механізму програмно-цільового бюджетування допоможе забезпечити єдність бюджетної й соціально-економічної політики, а отже, якісно новий ступінь розвитку соціально-економічної системи регіону.

У зв'язку з цим, на рівні регіонів необхідно мати повний комплекс управлінських механізмів та інструментів, що забезпечать контроль і ефективне застосування програмно-цільового планування, а також поліпшення якості управлінських рішень.

Дослідимо який вплив має програмно-цільовий метод планування бюджету на виконання окремої регіональної програми:

- надання прозорості процесу реалізації програми, адже цілі й завдання чітко визначені, оскільки на їх досягнення витрачаються бюджетні кошти;
- посилення контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- надання оцінки діяльності замовників і виконавців регіональних програм щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування і організація діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання.

Показником вимірювання виконання регіональної програми повинен стати критерій ефективності витрачання та спрямування бюджетних коштів. Який буде віддзеркалювати рівень якості впровадження програми у життя. Визначимо, що кількісно ефективність спрямування і витрачання бюджетних коштів може бути виміряна відношенням отриманих результатів до суми проведених витрат.

Тоді критерій ефективності бюджетних витрат можна визначити за формулою:

$$Ev = Fr(R+D)/V(R+D), - (1)$$

де Ev – показник ефективності витрат бюджету;

$Fr(R+D)$ – фактичні показники виконання програми;

R – регіональні програми;

D – державні програми;

$V(R+D)$ – фактичні витрати бюджетних коштів;

R – загальна сума витрачених коштів місцевих бюджетів;

D – загальна сума витрачених коштів державного бюджету.

Виходячи з формули, підвищення ефективності бюджетних витрат можна отримати наступним чином: шляхом зменшення або економії витрат, або шляхом отримання максимально можливих результатів від впровадження програми та використання передбачених обсягів коштів.

У першому випадку найефективнішим може бути варіант витрачання бюджетних коштів, за якого мінімізуються витрати.

У другому -- підвищення ефективності бюджетних витрат може бути досягнутим завдяки оптимальним рішенням із запровадження програми.

При визначенні ефективності програмно-цільового методу планування бюджетних витрат необхідно розробити апарат оцінки відповідності досягнутих результатів наміченим цілям.

Важливим елементом програмно-цільового прогнозування повинен бути паспорт бюджетної програми – документ, що визначає суму коштів, потрібних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави для її реалізації, мету, завдання, напрямки діяльності, відповідальних виконавців за кожний напрямок роботи, результативні показники та інші характеристики на підставі яких визначається ефективність використання бюджетних коштів.

Наприклад, у США- програмно-цільовий метод планування бюджету ініційовано в 1949 році, запроваджено в 1965 році, а в 1993 році ухвалено федеральний закон "Про результати і результативність", відповідно до якого федеральним відомствам відводилося 5 років на створення системи моніторингу та оцінки бюджетних витрат. Такий крок був потрібен для

визначення співвідношення бюджетних витрат і отриманих відповідних результатів.

Початковим кроком у розробці методології ефективності має бути виявлення критеріїв визначення ефективності управління фінансами, зміст яких полягає в наступному:

- показники витрат охоплюють обсяг фінансових ресурсів, залучених до виконання бюджетної програми;
- показники результатів вказують на обсяг наданих громадських послуг, завдяки виконанню регіональної або державної програми;
- показники якості визначають рівень досягнення цілей бюджетної програми (кількісні і якісні).

Використання вище запропонованих показників при складанні та аудиті виконання регіональних та державних програм дають змогу оцінити віддачу від використання бюджетних коштів, установити напрямки цільового призначення їх використання, досягнення з допомогою програми поставленої мети.

Тобто, безпосередньо економічні процеси та обмежені фінансові ресурси бюджетів різного рівня вимагають при плануванні й виконанні бюджетів у видатковій частині переходити від моделі "управління за витратами" до моделі "управління за результатами". Тобто планування результатів може йти за такою схемою (рис. 3.2.3.).

Загальними засадами вдосконалення фінансово-бюджетного регулювання на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу повинні стати:

- трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально-орієнтованого економічного зростання;
- перетворення механізму формування бюджетів різного рівня на ефективний механізм соціально-економічної стратегії розвитку;
- узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями стратегії розвитку окремого регіону та адміністративно-територіальної одиниці;

- зниження податкового навантаження;
- запровадження податкових стимулів до підприємств, що беруть участь у виконанні інвестиційних програм;
- вдосконалення системи державних фінансів у напрямку застосування цільових програмних інструментів розвитку.

Бюджетна політика повинна стати послідовною і системною, спрямованою на підвищення результативності регіонального розвитку, з огляду на мету, завдання, цілі та пріоритети визначені у коротко-, середньо- та довгострокових програмах.

Не слід забувати, що бюджетні видатки спрямовуються на підтримку незахищених верств населення, а також можуть суттєво впливати на економічне зростання завдяки- пріоритетному розвитку галузей, окремих сфер діяльності, вирівнюванню регіональних диспропорцій. Це пов'язано з тим, що держава застосовує різні важелі впливу на економічний розвиток: надання субсидій організаціям та населенню; здійснення державних інвестицій; бюджетне фінансування окремих галузей.

Дослідження соціально-економічного стану Сумського регіону свідчить, що намагання спрогнозувати розвиток регіону шляхом складання регіональних та галузевих програм з найбільшим економічним ефектом вимагає і досить виваженого підходу до різноманітних соціальних видатків. Це пов'язано з тим, що розвинуті країни мають високі стандарти соціального забезпечення і відповідний рівень видатків місцевих та державного бюджетів на соціальні потреби.



Рис. 3.2.3. Умови створення моделі планування результатів на регіональному рівні

На сьогодні існують різні позиції щодо рівня видатків соціального спрямування: високий рівень соціального забезпечення населення неможливий у бідній країні, області, місті, районі, селі, селищі, відповідно єдиною передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискореного економічного зростання; спрямованість державної та регіональної політики на реалізацію стратегії прискореного економічного зростання- не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки та оптимізації соціальних видатків.

Усі перелічені фактори та проблеми неможливо розв'язати лише за допомогою різноманітних ринкових механізмів. Необхідне вдосконалення податкової політики для забезпечення її стимулюючого впливу на показники економічного розвитку.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів особливої актуальності набувають питання посилення важелів бюджетної політики, як інструмента підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Тобто необхідно спочатку провести аналіз результативності бюджетних програм, визначити напрямки, які потребують наукових досліджень, зокрема оптимізації системи управління бюджетними видатками, визначення їх структури, встановити ефективний контроль за використанням коштів.

Аналіз доводить, що формування бюджетної політики України відбувається в умовах складного соціально-економічного стану, який характеризується, з одного боку, бажанням підвищити конкурентоспроможність країни, стати рівноправним учасником світових економічних і фінансових відносин, а з другого – необхідністю підвищення досить низького рівня соціального забезпечення населення, що в свою чергу створює соціальне напруження в суспільстві. З огляду на перше завдання – його досягнення вимагає реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новому для країни технологічному рівні, друге – збільшення обсягу бюджетних видатків на соціальні потреби, а звідси відпрацювання шляхів поліпшення бюджетно-податкової політики.

Зважаючи на це необхідно розробити систему заходів з удосконалення бюджетного процесу, що надасть можливість поліпшити управління результатами, на досягнення яких спрямована комплексна програма економічного і соціального розвитку.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Місцеві фінанси, будучи складовою публічних фінансів, є самостійною економічною категорією. Історично склалося так, що спочатку виникли державні фінанси, а потім від них відокремилися в самостійну економічну категорію – місцеві фінанси. У зв'язку з цим місцеві фінанси, як і державні, є також складовою частиною базису суспільства, оскільки являють собою певну частину виробничих відносин.

Об'єктивними передумовами виникнення місцевих фінансів є розвиток продуктивних сил, який відбувається відповідно до об'єктивних законів діалектики та законів розвитку суспільства, що неминуче впливає на формування фінансових відносин і приводить до виникнення їх нових сфер і ланок. Крім того, важливими передумовами виникнення місцевих фінансів є розвиток демократичних засад будівництва держави та розвиток ринкових відносин.

Бюджетна політика повинна стати послідовною і системною, спрямованою на підвищення результативності регіонального розвитку, з огляду на мету, завдання, цілі та пріоритети визначені у коротко-, середньо- та довгострокових програмах.

Програмно-цільовий метод планування витрат є ефективним інструментом регулювання суспільного розвитку. Обґрунтовано доцільність використання інституційного підходу щодо розкриття економічної сутності та ролі програмно-цільового методу в системі бюджетного регулювання. Використовуючи даний метод бюджетного планування, державні фінансові інститути здійснюють формування показників бюджету на довго- і середньостроковий період з метою досягнення цілей, визначених відповідно до стратегічних пріоритетів економічного та соціального розвитку країни. Зазначений підхід до планування бюджету сприятиме реалізації сукупності заходів, спрямованих на підвищення ефективності та результативності бюджетних асигнувань, забезпечує достатній рівень прозорості прийняття

рішень у сфері державного фінансового регулювання. Подальше впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес надасть можливість визначити результативність діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо розвитку відповідної галузі соціальної сфери та економіки.

Становлення та розвиток програмно-цільового методу у бюджетному процесі супроводжувалися структурними перетвореннями механізму фінансово-бюджетної політики країни. Поступово відбувалось запровадження основних складових цього методу, їх адаптація до особливостей розвитку бюджетної системи країни. Разом з цим, доцільним є подальший розвиток програмно-цільового методу, важливим є розширення переліку елементів методу такими складовими як моніторинг та оцінка ефективності виконання бюджетної програми, забезпечення прозорості інформації про бюджет, запровадження механізму середньострокового бюджетного планування.

Ефективність управління видатками місцевих бюджетів, в певній мірі, залежить від якісного рівня розробки та кількості бюджетних і державних цільових програм. З часу інтеграції програмно-цільового методу у бюджетний процес їх кількість зростала щороку, що обумовило потребу збільшення частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему. Важливим є посилення рівня якості розробки та реалізації державних цільових програм, що надасть змогу підвищити бюджетну результативність та дієвість впливу інституційних бюджетних механізмів на розвиток галузей економіки. Потребується подальше проведення оптимізації головних розпорядників коштів та кількості бюджетних програм з метою недопущення планування та виконання програм, які не відносяться до основних функцій та завдань головного розпорядника коштів.

Важливим є формування головними розпорядниками коштів інформації про досягнення запланованої мети, завдань та результативних

показників, запровадження механізму оцінки ефективності бюджетної програми. З метою забезпечення достатнього рівня результативності використання бюджетних коштів, необхідним є здійснення моніторингу виконання програми протягом бюджетного періоду. Проведення системної та комплексної оцінки ефективності бюджетної програми потребує удосконалення якісних та кількісних критеріїв її виконання.

В умовах інституційного розвитку бюджетної системи поступово підвищувався рівень обґрунтованості політики щодо формування бюджетних програм центральних органів виконавчої влади, що сприяло посиленню дієвості бюджетного планування та прогнозування. Водночас, важливим є забезпечення подальшого розвитку методологічних засад бюджетного планування, посилення взаємозв'язку річного та середньострокового бюджетного прогнозування, розширення переліку результативних показників виконання програм для посилення їх аналітичності та інформативності. Доцільним є проведення стандартизації результативних показників за єдиними галузевими підходами, посилення ефективності заходів у сфері розробки та затвердження паспортів бюджетних програм.

Подальше вдосконалення системи бюджетного планування потребує розвитку інституційних засад бюджетного процесу. Розвинуто підходи щодо посилення взаємозв'язку перспективного планування видаткової частини місцевих бюджетів з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку країни, що створить належні умови для забезпечення економічного зростання. Доцільним є розширення інформації у бюджетній програмі щодо стратегічних цілей, досягнення яких покладено на головного розпорядника бюджетних коштів. Обґрунтовано положення щодо встановлення граничних обсягів видатків бюджету для реалізації програми на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Важливим є запровадження у процес бюджетного планування механізму розробки щорічних доповідей головними розпорядниками бюджетних коштів про досягнуті результати, здійснення їх оцінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І. П. Фінансова політика в системі соціально-економічного розвитку суспільства // Бізнес Інформ. – 2016. – №3. – С. 188–192.
2. [Адаменко І. П.](#) Пріоритетні шляхи удосконалення системи формування місцевих бюджетів в Україні / І. П. Адаменко // [Економічний вісник університету](#). - 2016. - Вип. 30(1). - С. 139-146.
3. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
4. [Анисимов С.А.](#), [Максимов В.А.](#) Бюджетная политика как источник экономического роста//[Финансы](#). 2005. №1.
5. Белебега І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І. О. Белебега, В. В. Бакум. – Х. : ХНТУСГ, 2007. – 156 с.
6. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право) / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко. – К. : Атака, 2000. – 304 с.
7. Бойцун Н. Є. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні / Н. Є. Бойцун // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 6–11.
8. Бондарук Т. Концептуальні засади реформування місцевих бюджетів України / Т. Бондарук // Світ фінансів. – 2011. - №2. - С. 168-171.
9. Буряченко А. Є. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А. Є. Буряченко, М. П. Палій // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 13–18.
10. Бутаков Д. Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы / Д. Д. Бутаков // Финансы. – 2001. – № 1. – С. 59–61.
11. Бюджетна система [Текст] : навч. посіб. для студентів закл. вищ. освіти / Є. М. Гелеверя ; Харків. нац. ун-т буд-ва та архітектури. - Харків : Панов А. М. [вид.], 2018. – 234 с.

12. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання–Прес, 2003. – 523 с. – ст. 457
13. Бюджетна система: / [Опарін В. М., Малько В. І., Кондратюк С. Я., Коломієць Г. Б.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с.
14. Бюджетний кодекс України [Текст] : станом на 22 січ. 2018 р. : відповідає офіц. тексту. - Харків : Право, 2018. – 229 с.
15. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-грудень 2010 року / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 138 с.
16. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, М.Д. Пасічний, Т.І. Крикун, І.П. Адаменко, В.Д. Макогон, С.І. Собчук; за заг. ред. І.Я. Чугунова. – К.: Глобус-Пресс, 2018. – 352 с.
17. Бюджетно-податкова стратегія України в умовах глобалізації [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Січняк Олексій Олександрович ; ПВНЗ "Європ. ун-т". - Київ, 2018. - 20 с.
18. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
19. Василик О. Д. Теорія фінансів / Василик О. Д. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
20. Василик О.Д. Державні фінанси України. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
21. Васильєв Н. Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / Н. Васильєв // Управління сучасним містом. – 2004. – № 10–12. – С. 306–310.
22. Васильєва Н. В. Местные бюджеты в современных условиях / Н. В. Васильєва. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 112 с.
23. Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації [Текст] :

- автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 / Возняк Галина Василівна ; Держ. ВНЗ "Ун-т банк. справи". - Київ, 2018.
24. Герчаківський С. Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення / С. Д. Герчаківський // Фінанси України. – 2000 – № 2. – С. 44–49.
 25. Глущенко Ю.А. Міжбюджетні відносини та фінансові забезпечення регіонів // Наукові праці НДФІ. – 2004. - С.237-264.
 26. Горбач Л.М. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навчальний посібник. - К.: Кондор. - 2003. – 220 с. Базилевич В. Д. Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
 27. Гушта О. В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування / О. В. Гушта // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 69–73.
 28. Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю / Р. Денчук // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 64–69.
 29. Джон Р. Кинг Альтернативные методы прогнозирования и оценки доходов / Джон Р. Кинг. – МВФ, 1995. – 387 с.
 30. Домбровский А. Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов / А. Н. Домбровский // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 21–24.
 31. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні : [зб.наук.статей / наук. ред. Жаліла Я.]. – К. : Альтерпрес, 2003.
 32. Європейська хартія місцевого самоврядування: за станом на 15 липн. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
 33. Загальні відомості про Швецію. Місцеве самоврядування у Швеції. – К. : Шведський Інститут, 2001.
 34. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.

35. Закон України „Про Державний бюджет України на 2015 рік” / Верховна Рада України [Електронний ресурс].
36. Закон України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” / Верховна Рада України [Електронний ресурс].
37. Закон України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” / Верховна Рада України [Електронний ресурс].
38. Закон України „Про Державний бюджет України на 2018 рік” / Верховна Рада України [Електронний ресурс].
39. Закон України „Про Державний бюджет України на 2019 рік” / Верховна Рада України [Електронний ресурс].
40. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
41. Запатріна І.В. Керівництво «Посилення ролі бізнесу в досягненні ЦСР в Україні». 2018. 69 с.
42. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.
43. Карпінський Б. А. Фінансова система / Б. А. Карпінський, О. В. Герасименко. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 184 с.
44. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
45. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки: Постанова надзвичайного XIV Українського з'їзду Рад про затвердження конституції (основного закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. – Режим доступу до постанови : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
46. Конституція УСРР: Постанова XI Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15 травня 1929 р. – Режим доступу до постанови : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>

47. Контроль за виконанням видаткової частини бюджету органами Державної казначейської служби [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.09 / Нікітан Наталія Олександрівна ; Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". - Київ, 2018. - 23 с
48. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О.Б. Коротич. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. — 220 с.
49. Косаріна В.П., Тимошенко О.В. Економічна природа й сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування / В.П. Косаріна, О.В. Тимошенко // Фінанси України. – 2010. – № 5. – С. 118–125.
50. Котляревський С. Бюджет и местные финансы / Котляревський С. – М. : 1926. – 145 с.
51. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.
52. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
53. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики / Кравченко В. І. – К. : НДФІ, 1997. – 276 с.
54. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування в Україні: проблеми встановлення (1989-2001) / Кравченко В. І. – К. : КМ Асадема, 2001. – 460 с.
55. Крайник О. П. Місцеві бюджети / Крайник О. П. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 184 с.
56. 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.

57. Курносова К.В. Шляхи стабілізації власної доходної бази місцевого самоврядування / К.В. Курносова // Наукові праці НДФІ. – 2005. - № 4 (33). – С. 62 – 69.
58. Лазор О. Я., Лазор О.Д. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчальний посібник. – К.: Дакор, 2005. – 560 с.
59. Легкоступ І.І. Місцеві бюджети у системі бюджетного регулювання: теоретичні аспекти / І.І. Легкоступ // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. - № 7 - 8. – С. 131 – 137.
60. Лисяк Л. В., Качула С. В. Бюджетний потенціал забезпечення сталого людського розвитку в Україні. Науковий погляд: економіка та управління. 2016. № 1. С. 14-22.
61. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
62. Лободіна З. Фінансування видатків місцевих бюджетів: стан і проблеми здійснення / З. Лободіна // Галицький економічний вісник. — 2011. — №2(31). — С. 123-130.
63. Лук'яненко І. Г. Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні / І. Г. Лук'яненко // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 31–39.
64. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Луніна І. О. – К. : Наукова думка НАН України, 2006. – 432 с.
65. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / Луніна І. О. – Х. : Форт, 2000. – 296 с.
66. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.
67. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 364 с.

68. Макогон В. Д. Прогнозна оцінка дохідної частини місцевих бюджетів / В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 4 (41). – С. 67–74.
69. Макогон В. Д. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні / В. Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2008. – № 4. – С. 25–31.
70. Макогон В.Д. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни / В.Д. Макогон // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – №3(86). – С.114–124.
71. Макогон В.Д. Бюджет як інструмент економічного зростання / В.Д. Макогон // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2016. – Випуск 28/1. – С.203–208.
72. Макогон В.Д. Бюджетна стратегія соціально-економічного розвитку країни / В.Д.Макогон // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2017. – № 1(90). – С. 74–82
73. Макогон В.Д. Інституційний підхід до формування та реалізації бюджетної політики / В.Д. Макогон // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2016. – № 30/1. – С. 196–202.
74. Макогон В.Д. Система управління державним боргом в умовах економічних перетворень. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 5(88). С. 83–92.
75. Макогон В.Д., Адаменко І.П. Фінансово-бюджетна політика як складова соціально-економічних перетворень. Науковий вісник Полісся. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 129-135.
76. Маркуц Ю. І. Формування державного бюджету в розвинутих країнах світу та в Україні / Ю. І. Маркуц // Бізнес Інформ. - 2016. - № 11. - С. 222-227.

77. Маркуц Ю. І. Ефективність формування доходів бюджету в умовах економічних перетворень / Ю. І. Маркуц, Н. В. Гусаревич // Економіка та держава. - 2018. - № 8. - С. 31-34.
78. Місцеві бюджети. – К. : Федерація профспілок України, 2005. – 17 с.
79. Місцеві фінанси / [О. П. Кириленко, О. В. Квасовський, А. В. Лучка та ін]. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
80. Мярковський А. І. Формування місцевих бюджетів як складова соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць / А. І. Мярковський // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 2 (47). – С. 3–17.
81. Насібова О. В. Недержавні пенсійні фонди в системі соціального захисту населення України / О. В. Насібова // [Актуальні проблеми економіки](#). - 2016. - № 5. - С. 317-326.
82. Офіційний сайт Верховної ради України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
83. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>
84. Офіційний сайт Міністерства фінансів України – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>
85. П'ятаченко Г. О. Становлення та розвиток фінансів України (1917–2003) / П'ятаченко Г. О. – К. : НДФІ, 2005. – 784 с.
86. Пасічний М.Д. Основи формування бюджетно-податкової політики держави / М.Д. Пасічний // Бізнес Інформ. – 2017. – № 3. – С. 243–248
87. Пасічний М.Д. Перспективне прогнозування і планування у системі бюджетних відносин/ М.Д. Пасічний // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. – 2017. – № 33/1. – С. 361–368.
88. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України / Пасічник Ю. В. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.

89. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навчальний посібник. – К.: Знання – Прес., 2002. – 495 с.
90. Повстяна А.С. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих органів влади. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66867.doc.htm.
91. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 рік» – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
92. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. / [М. Пітцик, В. Кравченко, С. Монько та ін.]. – К. : Рада Європи та Асоціація міст України, 2000. – 136 с.
93. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон Верховної Ради України від 13 жовт. 2006 р. – Офіц. вид. — К. : Парлам. вид-во, 2006. – 23 с.
94. Про доходи місцевих бюджетів : Закон Польщі від 26 листопада 1998 р. – 21с.
95. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Верховної Ради України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
96. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон Верховної Ради України від 15 липн. 1997 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України ; офіц. вид. – 1997. – № 38. – ст. 249. – С. 668.
97. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон Верховної Ради України від 23 лют. 2006 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України ; офіц. вид. – 2006. – № 31. – ст. 268. – С. 1126–1153.
98. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 „Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до розпорядження : www.rada.gov.ua. – Назва з титул. екрану.

99. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами / І. Л. Сазонець. – К. : ЦНЛ, 2006. – 263 с.
100. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун. – Х. : Консул, 2001. – 664 с.
101. Слухай С. В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів / С. В. Слухай // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 48–55.
102. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 63–72.
103. Суховірська О. Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади / О. Б. Суховірська // Фінанси України. – 2002. – № 11. – С. 61–67.
104. Україна: перспективи розвитку. Консенсус-прогноз / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. - Випуск 28, 2011 рік.
Режим доступу:
http://me.kmu.gov.ua/file/link/174336/file/Consensus_2011_NOV._%20Ukr.pdf.
105. Чугунов І. Я. Аналіз тенденцій планування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов // Економіст. – 2000. – № 12. – С. 48–50.
106. Чугунов І. Я. Бюджет Української РСР у складі бюджетної системи СРСР / І. Я. Чугунов // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 4 (33). – С. 3–26.
107. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / Чугунов І. Я. – К. : НІОС, 2003. – 488 с.
108. Чугунов І. Я. Перспективне прогнозування і планування бюджетних показників України на 2007–2009 роки / І. Я. Чугунов, І. Ф. Книщенко // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 3 (32). – С. 9–22.
109. Чугунов І. Я. Планування дохідної частини місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов // Фінанси України. – 2001. – № 12. – С. 38–47.

110. Чугунов І. Я. Планування і виконання дохідної частини місцевих бюджетів у механізмі бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов // Регіональна економіка. – 2002. – № 4. – С. 194–199.
111. Чугунов І. Я. Теоретико-методологічні засади перспективного прогнозування доходів місцевих бюджетів / І. Я. Чугунов, В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 2 (39). – С. 3–14.
112. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
113. Чугунов І.Я. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки / І.Я.Чугунов, К.В. Брижан// Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету. – 2017. – Вип.32/1. – С. 241–251.
114. Чугунов І.Я. Еволюція фінансового механізму системи пенсійного забезпечення населення / І.Я. Чугунов, О.В. Насібова // Вісник КНТЕУ.– 2016. – № 1. – С. 80–96.
115. Чугунов І.Я., Л.В. Лисяк. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І.Я. Чугунов, Л.В. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 3–11.
116. Шильникова О.М. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. - № 4. – 2002. – С.54 – 57.
117. Шишко О.В. Напрями розвитку системи міжбюджетних відносин України в середньостроковій перспективі / О.В. Шишко // Фінанси України. – 2011. - № 7. – С. 51-61.
118. Bird R.M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications / R.M. Bird. - Georgia State University, WP № 00-2, 2000.
119. Bondarenko O.S, Seliverstova, L. S., Adamenko I.P. Formation of financial management architectonics in corporate STRUCTURES / O. S. Bondarenko, L. S. Seliverstova, I.P. Adamenko // Науковий вісник Полісся. – 2017. – № 4 (11). Ч. 1. С. 56-61.

120. Budgetary policy for social development / I. Chugunov, V. Makohon, M. Pasichnyi, A. Nikitishin, I. Adamenko, T. Krykun, T. Kaneva, L. Kozarezenko, S. Sobchuk, 2018, "Scientific Route" (TALLINN, ESTONIA), 390 p.
121. Chugunov I.Y. Budget policy under economic transformation / I.Y. Chugunov, V.D. Makogon // Economic Annals-XXI. – № 3-4 (2). – 2016. – P. 66-69.
122. Lukianenko I. Structural Change and Labor Market Integration: Evidence from Ukraine / Iryna Lukianenko, Marianna Oliskevych, // International Journal of Economics and Financial Issues. – 2017. – Vol. 7 (3). – P. 501-509.
123. Lukianenko I.G. Monetary and fiscal policies interaction in Ukraine / I.G. Lukianenko, P.A. Dadashova // Actual Problems in Economics. – 2016. – № 4 (179). – P. 295-307.
124. Lukianenko Iryna. Asymmetries and Nonlinearities in Socio-Economic Sphere / Iryna Lukianenko, Marianna Oliskevych. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2018. – 84 p.
125. Lukianenko Iryna. Positive and negative implications of development of cryptocurrency market. Modern Management Economy and Administration : monograph / Lukianenko Iryna, Rud Kateryna. Opole: The Academy of Management and Administration in Opole, 2018. PP.115-123.
126. Modern Management Economy and Administration. Monograph. Opole: The Academy of Management and Administration in Opole, 2018.-216 p. (part 2.2. Lukianenko Iryna, Rud Kateryna. Positive and negative implications of development of cryptocurrency market. – PP.115-123)
127. Oates W. Fiscal Federalism / W. Oates. – New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

ДОДАТКИ

Підходи до визначення терміну «видатки бюджету»

Визначення	Автор	Рік
Видатки бюджету є інструментом досягнення вищого критерію справедливості у розподілі державних благ з метою досягнення граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства	Ярошенко Ф.О.	2010
Державні видатки є сукупністю фінансових відносин із приводу використання державних фондів грошових ресурсів із метою фінансування соціально-економічного розвитку держави	В.М. Федосов, С.І. Юрій	2010
Видатки державного бюджету – це законодавчо визначені норми і напрями використання бюджетних коштів	Буряк П.Ю., Смоленська С.Д., Татарин Н.Б.	2010
Видатки бюджету – кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум	Піхоцька О.М.	2010
	Загородній А.Г., Вознюк Г.Л.	2007
	Чугунов І.Я.	2005
	Базидевич В.Д., Баластрик Л.О.	2004
Видатки бюджету являють собою економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням	Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В.	2008
Видатки бюджету – це економічні відносини, на основі яких здійснюється процес використання грошових ресурсів централізованого фонду для виконання державою своїх функцій	Клець Л.Є.	2007
Видатки бюджету відображають витрати держави на виконання її функцій	Пасічник Ю.В.	2005
Видатки державного бюджету – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом фонду коштів держави і його використанням за галузевим, цільовим і територіальним призначенням	О.І. Амоша	2004
Видатки бюджетів за своєю економічною сутністю є інструментом досягнення вищого критерію справедливості і корисності для кожного члена суспільства	Василик О.Д.,	2002

Бюджетна класифікація видатків та кредитування бюджету

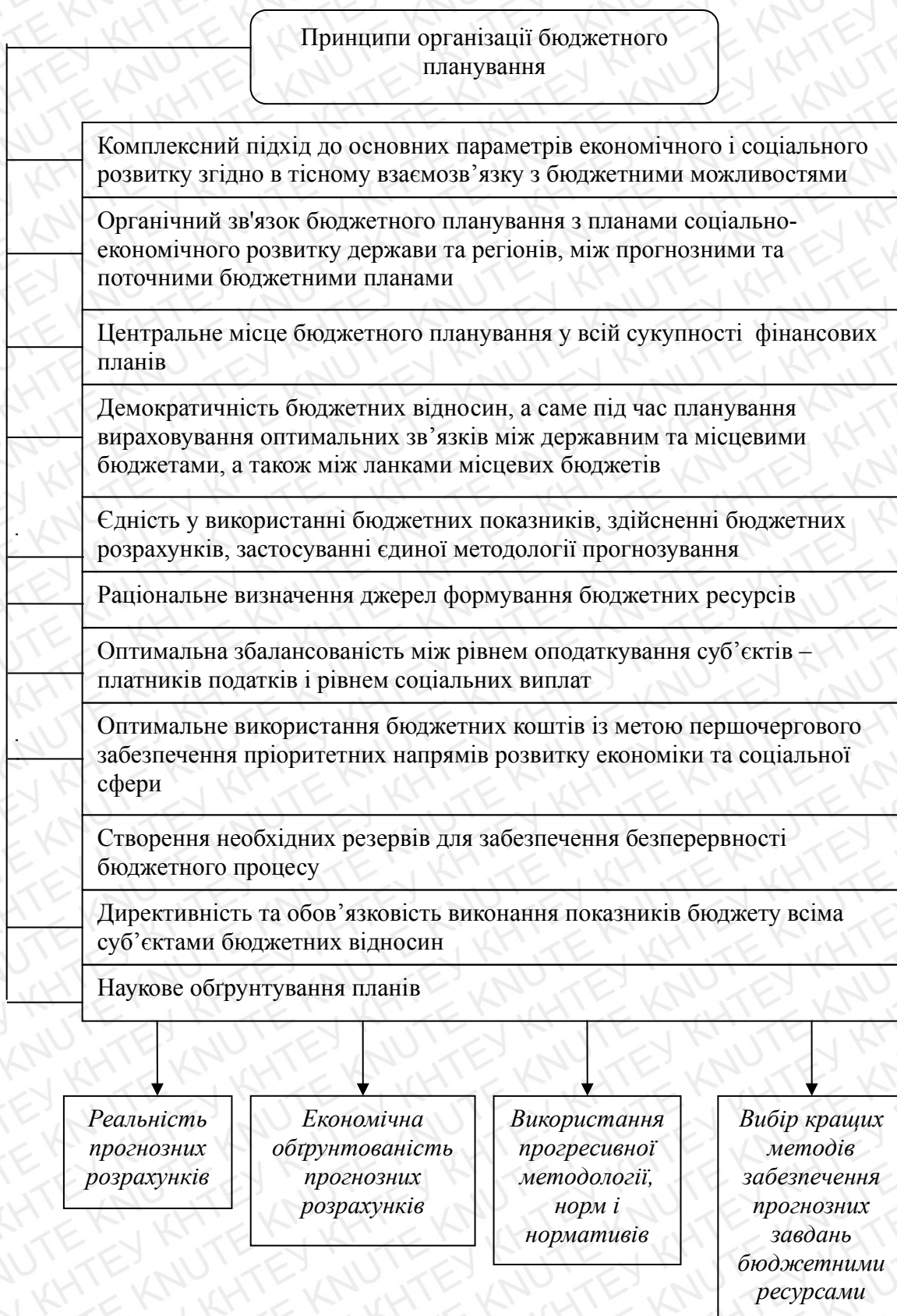
Видатки бюджету класифікуються за:



Підходи до визначення методів бюджетного планування

Метод	Характеристика методу
Метод коефіцієнтів (аналітичний метод)	Базується на застосуванні відповідних коефіцієнтів. За основу беруться показники минулого періоду і коригуються з урахуванням відповідних коефіцієнтів, які відображають зміни, що передбачаються в плановому періоді, по суті – планування «від досягнутого».
Нормативний метод	За основу беруться нормативи, які регламентують види надходжень і видатків бюджету. При цьому, враховується економічний стан установ, підприємств, галузей економіки, фізичних осіб. Цей метод дає змогу оцінити потребу галузей в асигнуваннях і створити умови для їх ощадливого використання.
Балансовий метод	Передбачає зіставлення та збалансування потреб у фінансових ресурсах із джерелами їх формування. Досягається узгодженість між джерелами надходжень і напрямками видатків за видами та регіонами, встановлюється взаємозв'язок із загальною величиною фінансових ресурсів у державі по міністерствах, відомствах, регіонах із відповідними потребами, які можуть бути забезпечені.
Програмно-цільовий метод	Формування бюджету здійснюється за пріоритетними напрямками фінансування, дозволяє встановити зв'язок між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання на основі визначених цілей та результативних показників.
Метод економіко-математичного моделювання	Дає можливість оцінювати взаємозв'язок між бюджетними та соціально-економічними показниками і прогнозувати на цій основі динаміку їх розвитку.
Метод прямого рахунку	Передбачає здійснення детальних планових розрахунків кожної складової доходів чи витрат бюджету. Планування здійснюється за алгоритмом, який чітко відбиває формування цього показника, що забезпечує його достовірність.
Метод екстраполяції	Ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення стійкої динаміки їх розвитку. Розрахунок здійснюється на основі досягнутого в попередньому періоді рівня розвитку і його коригування на відносно стабільний розвиток країни.

Принципи бюджетного планування



**Відмінності програмно-цільового методу від постатейного методу
планування видатків**

Стадії бюджетного процесу	Програмно-цільовий метод	Постатейний метод
<i>Завдання планування</i>	Спрямування бюджетних коштів на досягнення пріоритетних завдань державної політики і соціально значущих результатів	Утримання бюджетних установ та організацій
<i>Ціль планування</i>	Пріоритети, результати програм	Видаткові потреби установ
<i>Період планування</i>	Планування бюджету проводиться на середньостроковий період (3-5 років)	Планування бюджету на короткостроковий період (1 рік)
<i>База планування</i>	Планування здійснюється на основі макропоказників розвитку країни	Планування базується на видатках минулих років з урахуванням приросту
<i>Формат проекту бюджету</i>	Постановка цілей, результатів, вимірних показників діяльності установ	Відсутня інформація щодо запланованих результатів діяльності установ
<i>Структура видатків бюджету</i>	Бюджет складається за програмною, функціональною, відомчою та економічною класифікацією видатків бюджету	Бюджет складається за економічною та відомчою класифікацією видатків бюджету
<i>Законодавчі органи розглядають та затверджують</i>	Цілі, показники результатів за програмною та відомчою класифікацією видатків бюджету	Детальну структуру видатків у розрізі кодів економіки
<i>Затвердження видатків</i>	Оцінка виконання бюджетної програми у минулі періоди та доцільність її фінансування у майбутні бюджетні періоди	Обґрунтування видатків здійснюється без оцінки доцільності видатків та якості бюджетних послуг
<i>Відповідальність розпорядників коштів</i>	За цільове використання коштів та досягнення планових результатів з мінімальними витратами	За цільове використання коштів, відсутня відповідальність за якість наданих послуг
<i>Спосіб виконання бюджету</i>	Вільне розпорядження бюджетними коштами в межах програми з метою досягнення поставлених цілей	Виконання функціональних повноважень
<i>Рівні прийняття рішень</i>	Делегування повноважень	Високий рівень централізації
<i>Система контролю</i>	Досягнення запланованих результатів за найменших витрат (домінує внутрішній контроль міністерств)	Цільове використання коштів у відповідності із затвердженими призначеннями (домінує зовнішній контроль)
<i>Звіт про виконання бюджету</i>	Рівень досягнення результатів поставлених цілей, причини невиконання бюджетних програм	Проведені видатки відповідно до затверджених бюджетних показників установи

Методи формування та виконання бюджету

Переваги	Недоліки
Бюджет результативності	
<ul style="list-style-type: none"> - Зв'язок між спожитим чинником і результатом; - визначення показників результативності; - ефективне використання коштів через раціональний розподіл ресурсів; - калькуляція витрат у розрахунку на одиницю товару (послуги). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ускладнення формування точних цілей, у зв'язку з унікальністю і неринковістю більшості державних послуг; - високі вимоги до кадрового забезпечення; - високій рівень трудомісткості - потребує додаткові системи обліку і звітування; - ретроспективний характер, тобто відсутність планування на майбутнє із застосуванням оцінки того, що було.
Програмне бюджетування	
<ul style="list-style-type: none"> - Планування орієнтоване на досягнення мети; - свобода управлінських дій щодо спрямування бюджетних коштів; - управління результативністю і контроль за виконанням програми методом витрати-вигоди. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ризик зменшення обсягу повноважень керівництва установ та організацій; - ризик зростання обсягу витрат; - високі вимоги до кадрового забезпечення; - потребує додаткові системи обліку і звітування; - порівняльний аналіз витрат і результатів не завжди може враховувати непрямі наслідки або негативні ефекти передбачуваних дій.
Бюджет на нульовій основі	
<ul style="list-style-type: none"> - Підтвердження потреби у видатках для наявних та нових видів діяльності; - запровадження на усіх рівнях цілі, з якими порівнюються досягнення та дати оцінку альтернативним методам досягнення цілей; - аналіз ймовірних впливів різного обсягу фінансування. 	<ul style="list-style-type: none"> - Щорічні нові розрахунки та обґрунтування потреби у коштах; - великий обсяг інформації; - високі вимоги до кадрового забезпечення; - високій рівень трудомісткості.
Лінійно-об'єктний (постатейний) бюджет	
<ul style="list-style-type: none"> - Кошти розподіляють за визначеними статтями або об'єктами витрат; - дозволяє посилити контроль за діяльністю установ за здійснені ними витрати; - простота звітності та контролю. 	<ul style="list-style-type: none"> - Неможливо порівняти напрями витрат із цілями суспільства; - не передбачає порівняння витрат із результатами; - неможливі альтернативи у державній політиці; - базується на плануванні від досягнутого.
Виконавчий бюджет	
<ul style="list-style-type: none"> - Зорієнтований на конкретні напрями та завдання управління; - дозволяє адміністрації оцінювати ефективність роботи організацій (на рівні місцевих органів і бюджетів); - зростає ефективність використання коштів на основі визначення вартості робіт. 	<ul style="list-style-type: none"> - Неможливо виявити переваги одного варіанта витрат порівняно з іншим; - неможливо визначити якість роботи державних інститутів з розробки і реалізації бюджету; - система виконавчих бюджетів не спрямована на розв'язання довгострокових програм.
Система планування, програмування і бюджетування	

- Формулює цілі і завдання у перспективі;
- дозволяє визначити альтернативи у досягненні мети;
- розробляється повна програма робіт, необхідних для досягнення цілей;
- можна передбачити наслідки кожної альтернативи та вибрати найкращий варіант.

- Висока централізація прийняття рішень;
- обмежується ініціатива та інноваційна активність з точки зору розробки альтернативних програм, ініційованих місцевими органами влади;
- орієнтація на аналіз альтернатив призводить до стану невизначеності усіх учасників системи, невизначеність приходить на зміну стабільності попередніх бюджетних систем;
- труднощі визначення цілей через складність проблем, а також різноманітність їх трактування різними учасниками процесу визначення цілей.

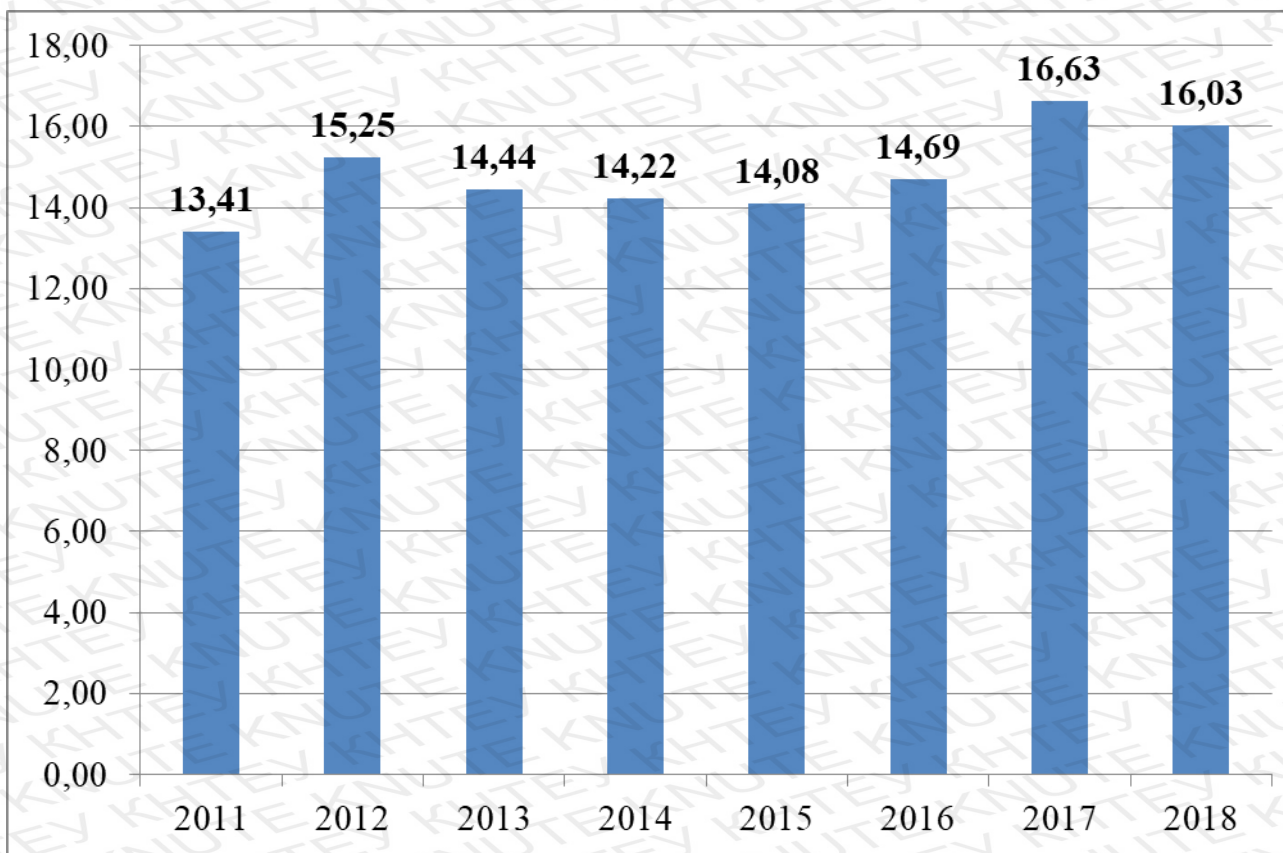


Рис. 3.1. Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %