

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У контексті європейського вибору України особливої ваги набуває проблема забезпеченості місцевого самоврядування необхідною фінансовою базою для здійснення його повноважень. Система бюджетного регулювання в Україні не забезпечує фінансово самодостатній розвиток територіальних утворень, тому актуальною залишається проблема забезпеченості місцевого самоврядування необхідною фінансовою базою для здійснення його повноважень

Мета статті полягає у дослідженні основних комплексних і взаємозв'язаних методів, способів формування бюджетних доходів і витрат в напрямку підвищення ефективності дії системи економічних регуляторів бюджетного процесу в умовах трансформації системи місцевих фінансів України.

У результаті дослідження було виділено основні проблеми реформи бюджетної системи в цілому та системи міжбюджетних відносин з метою акумуляції фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що успіх економічної стабілізації залежить від створення оптимальних форм бюджетних взаємовідносин, чіткого механізму вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів. Зазначено, що критерієм у розподілі фінансових ресурсів між рівнями влади має стати обсяг обов'язків щодо фінансування тих чи інших сфер, які покладаються на центральну, регіональну та місцеву владу.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є аналіз запровадження програмного бюджетування на місцевому рівні, який сприятиме підвищенню ефективності та прозорості використання фінансових ресурсів. З метою удосконалення організаційно-економічного механізму управління видатками місцевих бюджетів необхідно забезпечити системний підхід до програмування розвитку регіонів.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетне регулювання, місцеві бюджети, фінансові ресурси, місцеві фінанси.

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та міжнародної інтеграції, які породжують посилюється взаємодія та взаємовплив національних господарств і наростання цілісності всесвітнього господарства, перетворилися сьогодні в паймогутніший фактор економічного розвитку. Однак розвиток цих процесів протягом періоду з початку 1990-х років, які стали періодом безпрецедентного посилення інтернаціоналізації та транснаціоналізації економіки абсолютної більшості країн світу, швидкого розвитку міжнародного виробництва та формування глобальних ринків, принесло досить суперечливі результати. Участь України в процесах європейської інтеграції являє собою складну проблему, зазнає на собі вплив комплексу чинників – неодиозначних, а часто суперечливих.

Державна політика у сфері фінансів досягла за останні роки певних позитивних результатів при вирішенні фіскальних та бюджетних проблем макроекономічної стабілізації, забезпечивши збалансування доходів і видатків бюджету та обмеживши зростання державного боргу. Сьогоднішнє завдання бюджетної політики полягає у пошуку важелів, здатних прискорити темпи економічного зростання та підтримати їх на високому рівні протягом тривалого періоду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті європейського вибору України особливої ваги набуває проблема забезпеченості місцевого самоврядування необхідною фінансовою базою для здійснення його повноважень. Адже «право та реальна здатність» місцевої влади вирішувати питання місцевого значення напряму залежить від того, який обсяг ресурсів матиме вона у своєму розпорядженні. При цьому визначну роль у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування повинні відігравати власні надходження, оскільки саме вони гарантують реальну незалежність децентралізованої влади від влади загальнодержавної. Бюджетне регулювання знаходиться у постійному розвитку. З одного боку, це обумовлено процесами трансформаційної економіки, переходом до ринкових відношень, а з другого – з прагненням України увійти в європейське середовище, стати рівноправним партнером у економічному і соціальному зростанні.

Проблемам бюджетного регулювання присвячені численні праці українських та зарубіжних вчених: А. О. Спіфачов [2], О. П. Кириленко [8], І. О. Луціпа [8], В. М. Опаріш [3], В. М. Федосов [1] та інші.

Однак попри наявність численних наукових розробок сьогодні проблемою залишається те, що в сучасних умовах немає узагальненого опису державних механізмів бюджетного регулювання, пов'язаних із установленням ефективних методів і напрямів розвитку цього механізму в умовах трансформації системи місцевих фінансів України.

Метою статті є аналіз основних комплексних і взаємозв'язаних методів, способів формування бюджетних доходів і витрат в напрямку підвищення ефективності дії системи екопомічних регуляторів бюджетного процесу в умовах трансформації системи місцевих фінансів України.

Основні результати дослідження. В умовах бюджетно-налогової децентралізації в Україні бюджетне регулювання не забезпечує фінансово самодостатній розвиток територіальних утворень, не спрямоване на збільшення виробничої і невиробничої сфер на місцевому рівні, розвиток малого і середнього бізнесу, збільшення об'єму інвестиційних ресурсів як на регіональному, так і на внутрішньорегіональному рівнях. Система бюджетного регулювання не спрямована на узгодження ключових питань в галузі бюджету і оподаткування між рівнями державної і місцевої влади. Це не сприяє розвитку горизонтального та вертикального фінансового регулювання бюджетної забезпеченості територіальних утворень, розробці ефективного і раціонального механізму розподілу централізованої фінансової допомоги [4].

В. Сидоренко вважає, що слід відмовитися від поділу бюджетних доходів в Україні на так звані «закріплені» й «регульовані». Основна частка доходів центрального, регіональних і місцевих бюджетів має формуватись на основі їх власних податків і паїв у податках [5].

Фінансове вирівнювання так званих «бідних» і «багатих» територій слід забезпечувати не за рахунок регульованих доходів, а лише на основі системи бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Саме на цих засадах здійснюється фінансове вирівнювання в усіх розвинутих країнах.

Механізм фінансового вирівнювання має забезпечити створення відносно однакових умов для проживання громадян України на всій території держави. На відміну від інших європейських країн, ми маємо різочі відмінності між рівнем та якістю життя у містах та селах, різних за географією та політичною вагою регіонах, що є свідченням, по суті, відсутності державної регіональної політики. Слід у законодавчому порядку визначити рівень державних мінімальних соціальних стандартів, які забезпечуються органами місцевого самоврядування на всій території України. Відповідно до потреб забезпечення державних мінімальних соціальних стандартів, кожен орган місцевого самоврядування повинен мати знову ж таки законодавче гарантований мінімальний бюджет і доходну базу.

Заходи фінансового вирівнювання мають охопити лише території, які не можуть за рахунок власної доходної бази сформувати гарантовані мінімальні бюджети, а також території, що мають значні надлишки фінансових ресурсів, порівнюючи із середньодушовою забезпеченістю в державі [6, с. 11].

Потреби органів місцевого самоврядування у трансфертах із державного та регіональних бюджетів мають визначатись на основі нормативно-розрахункових методів. Нам слід розробити відповідну формулу вирівнювання – математичну модель, на основі якої території, що потребують фінансової підтримки, отримуватимуть гарантовані трансферти. Світовий досвід свідчить: у систему заходів фінансового вирівнювання включаються території, які мають власну доходну базу на душу населення обсягом менше 95% від середньої по країні і території, що мають відповідну базу на душу населення обсягом понад 120% від середньої по країні.

Потребує розв'язання проблема акумуляції фінансових ресурсів для формування трансфертних фондів (фондів фінансового вирівнювання). За умов України фонди фінансового вирівнювання доцільно створити на рівні Державного бюджету України, а також на рівні республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бю-

джетів Києва та Севастополя. Доцільно, щоб кошти фондів фінансового вирівнювання формувались за рахунок одного або кількох центральних податків.

Організація міжбюджетних відносин, заснованих на збалансованому розмежуванні видаткових та дохідних повноважень між органами влади всіх рівнів, є одним з принципових питань системи державних фінансів України.

Міжбюджетні відносини в Україні є однією з визначальних складових бюджетного процесу, важливим інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, визначальним чинником економічної та політичної стабільності в Україні.

Реформування системи міжбюджетних відносин є однією із паризьких проблем трансформації вітчизняного господарського комплексу та соціальної сфери. Міжбюджетні відносини в Україні протягом багатьох років носили на собі відбиток командно-адміністративної економіки та суб'єктивізму при задоволенні загальних потреб окремих регіонів. Реформа бюджетної системи в цілому та системи міжбюджетних відносин зокрема є складовою глибоких соціально-економічних перетворень в Україні. Це пов'язано з тим, що загалом бюджет є провідною ланкою фінансової системи країни.

До того ж успіх економічної стабілізації багато в чому залежить від створення оптимальних форм бюджетних взаємовідносин, чіткого механізму вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів. При цьому слід зазначити, що на сьогодні економічні перетворення в Україні характеризуються вдосконаленням нової законодавчої бази у цій сфері, закладами нових механізмів упровадження та здійснення бюджетного процесу.

Нині головним питанням забезпечення виконання повноважень із місцевих бюджетів є достатність обсягу коштів і досконалість та ефективність механізму надання міжбюджетних трансфертів. Необхідність реформування системи міжбюджетних відносин визначена законодавчо. Можна виділити такі основні проблеми у сфері міжбюджетних відносин в Україні: невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування, нерівномірне співвідношення «дотація – субвенція» у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист, нормативна нерегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби на соціальний захист [7, с. 94].

Невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування. У структурі дохідних джерел місцевих бюджетів частка трансфертів значна.

Для порівняння: в інших країнах частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є набагато нижчою, наприклад, у Румунії – 10,8%, Словаччині – 19,0%, Словенії – 20,9%, Латвії – 28,1%, Болгарії – 33,0%, Чехії – 35,0%, Польщі – 40,2% [8, с. 95].

Нерівномірне співвідношення «дотація – субвенція» у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист. Найбільшу питому вагу у складі трансфертів, що надходять до місцевого бюджету займають субвенції. Дотація, яка є нецільовим трансфертом, з одного боку, дає місцевим органам змогу витратити кошти на власний розсуд. Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання може визначатися місцевими органами влади самостійно, на їх рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансуванням благ і послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади. Однак, з іншого боку, переважне використання дотацій формує загрозу розпорощення коштів серед неперіоритетних для відповідної території чи місцевості напрямів видатків.

У структурі субвенцій близько двох третин становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення, крім надання житлових субсидій і пільг населенню для оплати житла та комунальних послуг, натомість субвенції на соціально-економічний розвиток займають невелику частку.

З метою раціоналізації видатків та підвищення контролю за використанням переданих із державного бюджету коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів у структурі трансфертів має зрости питома вага субвенцій як цільових коштів, використання яких пов'язане з необ-

хідністю фінансування конкретних об'єктів, пріоритетних у поточному бюджетному році, причому питома вага субвенцій на соціально-економічний розвиток має зростати.

Нормативна нерегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби. Видатки на соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання. Нині у видатках місцевих бюджетів більше 70% спрямовуються на виконання державних функцій, таких як надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, фізичної культури та спорту. Такі видатки враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Відповідно, на виконання власне функцій місцевого розвитку – забезпечення функціонування житлово-комунального господарства, утримання дорожньої системи, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин і фінансування програм природоохоронного значення (тобто видатків, які не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів) – залишається незначний обсяг коштів. Крім того, місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність.

Місцеві органи влади не мають достатніх фінансових можливостей щодо виконання функцій місцевого значення ще й внаслідок нераціональної системи надання послуг і надмірної кількості установ, які надають такі послуги, що, відповідно, потребує додаткових витрат на здійснення управлінських функцій. Оскільки забезпечення соціальної сфери є завданням держави, то місцеві бюджети мають отримувати кошти із державного бюджету на забезпечення видатків соціальної сфери. Власними коштами місцевих бюджетів мають фінансуватися місцеві потреби (визначені у чинному законодавстві як видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів). За основу фінансового нормативу бюджетного забезпечення береться поняття соціальної послуги. Згідно Бюджетним кодексом України, є три види послуг (статті 86, 94, 95):

1) спрямовані на забезпечення першочергових потреб, гарантовані державою для всіх громадян, розташовані найближче до споживачів, фінансовані з бюджетів місцевого самоврядування;

2) спрямовані на забезпечення основних потреб, гарантовані державою для всіх громадян, фінансовані з бюджетів районів, міст обласного (республіканського в АР Крим) значення, міста Київ та Севастополь;

3) спрямовані на забезпечення певних потреб, гарантовані державою для окремих категорій громадян, фінансовані з бюджетів областей та АР Крим [9].

Натомість, відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [10], соціальна послуга – це комплекс правових, економічних, психологічних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Тобто «соціальна послуга» надається не всім громадянам, тому тільки третій вид соціальної послуги, згідно із Бюджетним кодексом, відповідає соціальній послугі по суті і відповідно цього Закону, а перший та другий види соціальних послуг гарантованими Конституцією України правами всіх без винятку громадян.

Таке законодавче різноглушення одного самого поняття «соціальна послуга» призводить до необхідності перегляду поняття «фінансового нормативу бюджетного забезпечення», визначення його реальної економічної основи, і чіткого формулювання понять «соціальна послуга», «громадська чи бюджетна послуга» тощо. Крім того, залишається потреба у включенні до розрахунку обсягів фінансового нормативу бюджетного забезпечення такої категорії, як соціальний стандарт (соціальна норма чи норматив, на базі якої визначаються основні соціальні гарантії щодо мінімального розміру оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги).

Диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів. Обсяг трансфертів, які має змогу отримати місцевий бюджет, залежить від того, скільки зібрано коштів (доходів місцевого бюджету), що враховуються при визначенні трансфертів. В основу такого розподілу дохідних джерел покладено принцип, що найвагоміші дохідні джерела впливають на обсяг трансфертів – чим більше надходження від них, тим ме-

нше трансфертів може бути отримано. З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів відносно державного, а з іншого – це створює зацікавленості місцевих органів у збиранні податків на доходи фізичних осіб та інших надходжень із першого кошика. Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та, відповідно, збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету.

Можливі рекомендації щодо вирішення проблем міжбюджетних відносин полягають в організації системи міжбюджетних відносин в умовах обмеженості бюджетних ресурсів. Управління на всіх ланках має будуватися на таких принципах: відповідності потреб можливостям мобілізації коштів – як із власних джерел, так і з переданих закріплених джерел та міжбюджетних трансфертів; збіг користувачів послуг у соціальній сфері платників податків та зборів на їх фінансування та тих, хто схвалює рішення про надання таких послуг (в особі виконавчих або представницьких органів влади).

З метою встановлення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів необхідно:

1) активізувати економічну та господарську діяльність місцевих органів влади на підвладній території з метою збільшення частки власних та закріплених джерел доходів у місцевих бюджетах і зменшення частки трансфертів, а також збільшення загалом кількості регіонів, які не потребують трансфертів із державного бюджету;

2) запровадити державні гарантії фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами влади;

3) покласти в основу політики фінансового вирівнювання критерій зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади.

З метою удосконалення формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів необхідно:

1) внести зміни до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щодо використання індексів відносних видаткових потреб, які дадуть змогу враховувати місцеві особливості розвитку – зокрема, щільність населення, що проживає на території, рівень екологічного забруднення;

2) спростити показники та окремі формули, що використовуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів;

3) встановити мораторій на внесення змін до формули упродовж одного бюджетного року.

З метою раціоналізації структури трансфертів потрібно:

1) забезпечити пріоритетність надання цільових субвенцій, збільшити частку субвенцій на соціально-економічний розвиток, сформувати механізм запровадження конкурсних процедур фінансування місцевих програм;

2) застосовувати вибіркового механізм фінансування окремих проектів, ініційованих місцевими органами влади, з падаючим переваги тим, які спроможні пайшвидше дати економічний ефект і, відповідно, сприяти розвитку інших місцевостей.

З метою заохочення територіальних громад до наповнення бюджетів, передусім, у частині доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і збільшення частки видатків, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів потрібно встановити частку відрахувань від надходжень державних податків до доходів місцевих бюджетів.

Крім того, з метою подальшої децентралізації бюджетної системи потрібно розробити заходи (формування механізму, визначення відповідальних осіб, формування інформаційної, кадрової та технічної бази) щодо встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл і селищ.

Реалізація запропонованих заходів, на нашу думку, буде сприяти підвищенню ефективності міжбюджетних відносин в Україні.

Окрім цього, для удосконалення процесу управління виконанням місцевих бюджетів необхідно вдоскопалити існуючу систему формування та виконання їх дохідної частини.

Критерієм у розподілі фінансових ресурсів між рівнями влади має стати обсяг обов'язків щодо фінансування тих чи інших сфер, які покладаються на центральну, регіональну та місцеву владу. Таким чином, розподілові фінансових ресурсів між рівнями влади має передувати розмежування функцій між державою і місцевим самоврядуванням, між центральною, регіональною і місцевою владами. Саме завдяки цьому буде покладено край нинішній практиці бюджетних «торгів» між центром і регіонами, практиці, по суті, окремих стосунків Києва з кожним регіоном, залежно від того, яку політичну вагу має та чи інша територія та її керівник у державі.

Виконання видаткової частини місцевих бюджетів є центральною стадією бюджетного процесу. Від рівня організації та результативності виконання бюджету залежать якісні показники соціально-економічного розвитку регіону, ефективність реалізації стратегічних засад бюджетної політики регіону.

Метою виконання бюджету було, є й буде забезпечення держави необхідним обсягом бюджетних ресурсів, потрібним для виконання закріплених за нею в Конституції України функцій. У процесі виконання бюджетів забезпечуються соціальні та економічні потреби держави, необхідний рівень соціального захисту населення. Роль і значення виконання видатків місцевих бюджетів у бюджетному процесі визначаються моделлю фінансових відносин у суспільстві на конкретному етапі соціально-економічного розвитку країни. Тому одним із найважливіших завдань фінансової науки та практики є розробка оптимальної схеми виконання бюджету, яка б відповідала потребам країни та регіонів.

Науковці виділяють такі найважливіші невирішені проблеми виконання видатків місцевих бюджетів: невідповідність його організації науковим принципам, низька ефективність управління бюджетними коштами, неузгодженість бюджетних процедур між окремими учасниками бюджетного процесу, відсутність дієвої системи відповідальності за якість виконання бюджету, у результаті чого не до кінця розв'язуються стратегічні і тактичні завдання.

У процесі реформи бюджетної системи і міжбюджетних взаємовідносин в Україні має бути розв'язана проблема державної стандартизації бюджетних видатків. Це означає, що в межах усієї території України державні та громадські послуги мають надаватись у гарантованих обсягах і бути за якістю не нижчими, ніж у середньому по країні. Ось чому в законодавчому порядку слід визначити державні мінімальні соціальні стандарти державних і громадських послуг.

Що стосується обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування, то в їх межах ці органи мають надавати державні та громадські послуги на рівні не нижчому, ніж це буде передбачено державними мінімальними соціальними стандартами.

Переведення місцевих бюджетів на власну дохідну базу, запровадження державних мінімальних соціальних стандартів створять ситуацію, за якої частина органів місцевого самоврядування не матиме достатніх дохідних джерел для забезпечення обов'язкових завдань щодо надання державних і громадських послуг на рівні державних стандартів. Це пов'язано з об'єктивними причинами, зокрема такими, як нерівномірність розміщення продуктивних сил і податкової бази. Інша ж частина органів місцевого самоврядування, навпаки, матиме значний надлишок фінансових ресурсів, забезпечивши фінансування не тільки обов'язкових, а й факультативних завдань.

Виходячи з зазначеного вище, можна зробити висновок, що повні економічні відносини потребують змін і в бюджетній системі. Щодо вирішення цієї проблеми потрібно: зберегти бюджетну систему і бюджетний устрій до виходу з економічної кризи, щоб мобілізувати використання фінансів у державі з метою подолання кризових явищ за рахунок розвитку пріоритетних напрямів виробництва, стабілізації національної валюти; при збереженні централізованої бюджетної системи надати право місцевим органам влади й управління розпоряджатися коштами, що надходять від комунальної власності підприємств через податки, регулюючи бюджети за рахунок загальнодержавних податків та доходів; надати самостійність міс-

цевим бюджетам, консолідувавши у бюджети України всі бюджети, що становлять бюджетну систему.

Дуже важливо створити і закріпити стабільну законодавчу базу оподаткування з метою збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок удосконалення системи оподаткування, зокрема впровадження науково обгрунтованих, випробуваних на практиці місцевих податків і зборів, системи податкових пільг, які б не лише забезпечували оптимальні фінансові надходження, а й стимулювали розвиток виробництва, підприємництва, активний пошук ефективних форм і методів вирішення завдань соціально-економічного розвитку, підвищення добробуту населення.

Успішне вирішення соціально-економічних проблем будь-якою країною можливе лише за наявності загальної стратегії її розвитку. Реалізація впродовж ряду років цілей і завдань державної політики для досягнення сталого економічного зростання, як і економічної безпеки загалом, значною мірою залежить від здійснення послідовної та ефективної фінансово-бюджетної політики, що, у свою чергу, залежить від системи кількарічних бюджетних цілей, які є основою для середньострокового бюджетного планування. Запровадження такого планування у бюджетний процес є одним із актуальних і пріоритетних завдань бюджетної політики України на сучасному етапі.

Ризикові перетворення, які відбуваються останнім часом в Україні, вимагають кардинальної зміни і переорієнтації бюджетного планування на досягнення більшої величини продукту, на підвищення його якості, конкурентоспроможності та суспільної корисності.

Місцевим органам влади необхідно застосувати програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент підвищення якості послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів, у поєднанні з раціональним використанням коштів використовує системний підхід до визначення цілей і завдань бюджетних програм, встановлюючи прямий зв'язок між використаними ресурсами та досягнутими результатами як у короткостроковій, так і у середньостроковій перспективі, оскільки реалізація більшості бюджетних програм не обмежується одним роком. Це можуть бути програми як поточного, так і інвестиційного характеру. Завдяки кількарічному бюджетному плануванню можна запланувати видатки на виконання довгострокових програм й оцінити їхню якість, продуктивність витрат і необхідний обсяг коштів на перспективу. Основними цілями бюджетного планування на багаторічній основі є [11, с. 54]:

- 1) встановлення середньострокових фінансових і бюджетних цілей з метою
- 2) досягнення послідовності та ефективності бюджетної політики і передбачуваності соціально-економічних її наслідків;
- 3) забезпечення збалансованості фінансових ресурсів у середньостроковій перспективі;
- 4) комплексне врахування впливу бюджетних програм планового року на майбутні витрати з бюджету;
- 5) розробка середньострокової бюджетної стратегії, а також бюджетних показників як однієї з ключових вимог до країн Євросоюзу та країн, що інтегруються у ЄС.

У більшості розвинених країн світу застосовується планування проекту бюджету не тільки на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. До таких країн належать Австралія, Австрія, Великобританія, Канада, Данія, Нідерланди, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Угорщина, Фінляндія, Швеція. Середньостроковий бюджетний план у цих країнах є обов'язковим елементом бюджетного процесу, він приймається до уваги і підлягає щорічному коригуванню та уточненню [11, с. 66].

Якість бюджетного прогнозу віддзеркалює ефективність бюджетної політики, її послідовність та передбачуваність. Саме дотримання цих принципів є одним із ключових моментів для впровадження прогресивних методик управління державними фінансами, зокрема програмно-цільового методу бюджетування.

Бюджетний процес має бути нерозривно пов'язаний із загальноекономічним плануванням у країні. Це означає, що напрями бюджетної політики та безпосередньо бюджетні показники мають визначатися на основі стратегічних і програмних документів Уряду. А це потребує розроблення відповідної методології, яка б враховувала прогресивні підходи до форму-

вання бюджету, серед яких система середньострокового бюджетного планування і програмно-цільовий метод бюджетування.

Часто дані про майбутні видатки за програмами ґрунтуються на принципі закладення певного приросту до попереднього рівня видатків, а ніж на їх прогнозній оцінці. При цьому аналіз ефективності існуючих програм майже не здійснюється і не враховуються реальні можливості бюджету, що призводить до необґрунтовано завищеної потреби у коштах.

У результаті, такі прогнозні показники не стають основою для планування бюджету в наступних роках і фактично державний, і місцеві бюджети щорічно плануються лише на один бюджетний рік без дотримання попередньо складеного середньострокового плану.

На нашу думку, для запровадження середньострокового бюджетного планування необхідно створити відповідне законодавче підґрунтя, у якому визначити головні принципи, поняття, терміни, процедури і відповідальність за здійснення такого планування у Бюджетному кодексі України.

Політику місцевих видатків можна вважати ефективною за умови збільшення співвідношення сукупного показника результативності бюджетних програм та загального обсягу бюджетних видатків.

Для вирішення даних проблем, на нашу думку, необхідно:

- 1) вивчення та адаптація для використання досвіду розвинутих країн щодо планування видатків місцевих бюджетів;
- 2) більш широке впровадження в бюджетний процес принципів та методів програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів;
- 3) вдосконалення механізму міжбюджетних відносин в частині надання трансфертів місцевим бюджетам.

Для покращення формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів, на нашу думку, доцільним є вивчення досвіду розвинутих країн щодо даного питання. Аналіз такого досвіду свідчить, що удосконалення планування видаткової частини місцевих бюджетів має відбуватися в напрямі подальшого використання програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів.

Під час запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) на рівні місцевих бюджетів актуальним залишається питання підвищення ефективності використання бюджетних коштів, одним із шляхів вирішення якого є удосконалення нормативно-правової бази, зокрема в бюджетній сфері.

Державний контроль використання бюджетних коштів слід розглядати, передусім, як оцінку впливу коштів на реалізацію пріоритетів розвитку національної економіки. Здійснення такого контролю вимагає удосконалення методологічних підходів, проведення подальших наукових досліджень з точки зору ефективності використання бюджетних коштів як складової системи бюджетного планування й соціально-економічного розвитку території. Функціонуюча бюджетна система має ряд недоліків, які перешкоджають їй подальшому розвитку. Виходячи з цього, в механізм управління видатками потрібно внести зміни, які лягли б в основу нової концепції функціонування місцевих бюджетів.

Забезпечення прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення, оптимізацію і спрощення процедур казначейського обслуговування місцевих бюджетів, виходячи при цьому із необхідності чіткого розмежування функцій бюджетного процесу, скорочення терміну проходження платежів, попередження незаконного витрачання коштів, недопущення обмеження прав органів місцевого самоврядування щодо використання ними коштів місцевих бюджетів.

Необхідною умовою забезпечення сталого розвитку є перехід у бюджетному процесі від планування ресурсів до планування результатів, що передбачає насамперед підвищення ролі програмно-цільових методів в управлінні видатками бюджету.

Виконання ключових завдань бюджетної політики, пов'язаних із переорієнтацією бюджетного процесу на досягнення кінцевих результатів, потребує насамперед застосування принципу пріоритетності середньострокового планування, яке має відповідати стратегічним напрямкам економічної політики у умовах європейської інтеграції за умов суттєвого підви-

щення ефективності бюджетних витрат, що неможливо без удосконалення методів розроблення та виконання державних та місцевих цільових програм.

Реалізація Україною курсу на інтеграцію до європейського Союзу потребує адаптації процедур формування бюджету до законодавства ЄС, яке вимагає від країн-кандидатів складання бюджету в програмно-цільовому форматі. В умовах сьогоднішньої України здійснює перехід до активного застосування методів бюджетного програмування.

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 обгрунтованості 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 [12].

Запровадження програмного бюджетування на місцевому рівні сприятиме підвищенню ефективності та прозорості використання фінансових ресурсів за рахунок їх концентрації на пріоритетних та важливих для суспільства напрямках розвитку, посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів. З метою посилення зазначеного ефекту та удосконалення організаційно-економічного механізму управління видатками місцевих бюджетів необхідно забезпечити системний підхід до програмування розвитку регіонів, конкретизувати відпо-

відальних за виконання даної програми осіб та органів, удосконалити нормативно-правове та методологічне забезпечення у сфері регіональної бюджетної політики.

Висновки. Таким чином, в умовах трансформації економіки України, її євроінтеграційного курсу розвитку система бюджетного регулювання має бути спрямована на забезпечення ефективного і раціонального вирівнювання дохідного потенціалу територіальних утворень, забезпечення обґрунтованого розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів. Механізм бюджетного регулювання повинен сприяти регулюванню соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, забезпечувати стимулювання розвитку податкового потенціалу місцевих органів влади, а комплексний розвиток системи місцевих фінансів повинен передбачати оптимізацію механізму бюджетного регулювання на підставі розвитку системи вертикального і горизонтального бюджетного регулювання. Створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади є основою щодо зниження перерозподілу суб'єктивних централізованих міжбюджетних трансфертів, створює економічні стимули для органів місцевого самоврядування щодо розвитку їх фінансового потенціалу.

Література

1. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 [1] с.
2. Бюджет України : монографія : у 2 кн. / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010.
3. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) [Текст]: моногр. / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.
4. Усков І. В. Бюджетне регулювання в умовах розвитку системи місцевих фінансів / І. В. Усков // Економіка і управління. – 2012. – № 3. – С. 63-68.
5. Сидоренко О. О., Козел С. А. Проблеми міжбюджетних відносин в Україні та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/10_NPE_2011/Pedagogica/3_82888.doc.htm
6. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 670 с.
7. Місцеві бюджети в умовах кризових явищ і реформування : [монографія] / за заг. ред. О. Л. Яременка. – Х. : ХІФ УДУФМТ, 2011.
8. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : [монографія] / [Луїна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. І. О. Луїної. – К. : НАН України; Ін-т екон. та прогноз., 2010. – 320 с.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI; редакція від 25.01.2015 [Електронний ресурс] // База даних «Законодавство України». Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
10. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – ст. 358.
11. Артус М. М., Хижа Н. М. Бюджетна система України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / Європейський ун-т. – К. : Видавництво Європейського ун-ту, 2007. – 220 с.
12. Квачан О. С. Удосконалення програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=904>

References

1. Budchetna sistema : pidruch. / za nauk. red. V. M. Fedosova, S. I. Uriya. – K. : TSentr uchbov. literaturi ; Ternopil : Ekon. dumka, 2012. – 871 [1] s.
2. Budchet Ukraini : monografiya : u 2 kn. / A. O. Epifanov, I. I. Dyakonova, I. V. Salo. – Sumi : DVNZ «UABS NBU», 2010.
3. Oparin V. M. Finansova sistema Ukraini (teoretiko-metodologichni aspekti) [Tekst]: monogr. / V.M. Oparin. – K.: KNEU, 2005. – 240 s.
4. Uskov I.V. Budchetne reguluvannya v umovax rozvitku sistemi mistseviv finansiv / I.V. Uskov // Ekonomika i upravlenie. – 2012. – № 3. – S. 63-68.
5. Sidorenko O.O., Kozel S.A. Problemi michbudchetnih vidnosin v Ukraini ta shlyahi ih virishennya [Elektronniy resurs]. – Rechim dostupu: http://www.rusnauka.com/10_NPE_2011/Pedagogica/3_82888.doc.htm
6. Pasichnik Yu. V. Budchetna sistema Ukraini: navch. posib. – 2-ge vid., pererob. i dop. – K. : Znannya, 2008. – 670 s.
7. Mistsevi budcheti v umovax krizovix yavish i reformuvannya : [monografiya] / za zag. red. O. L. Yaremenka. – H. : HIF UDUFMT, 2011.
8. Diversifikatsiya dohodiv mistseviv budchetiv : [monografiya] / [Lunina I. O., Kirilenko O. P., Luchka A. V. ta in.]; za red. I. O. Luninoi. – K. : NAN Ukraini; In-t ekon. ta prognosuv., 2010. – 320 s.

9. Budzhetniy kodeks Ukraïni : Zakon Ukraïni vid 08.07.2010 № 2456-VI; redaktsiya vid 25.01.2015 [Elektronniy resurs] // Baza danix «Zakonodavstvo Ukraïni». Rechim dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

10. Zakon Ukraïni «Pro sotsialni poslugi» vid 19.06.2003 № 966-IV // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni, 2003. – N 45. – St. 358.

11. Artus M. M., Xicha N. M. Budzhetna sistema Ukraïni: navch. posib. dlya stud. vish. navch. zakladiv / Evropeyskiy un-t. – K. : Vidavnistvo Evropeyskogo un-tu, 2007. – 220 s.

12. Kvachan O. S. Udoskonalennya programno-tsil'ovogo metodu planuvannya mistsevix budzhetiv [Elektronniy resurs]. Rechim dostupu: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=904>

Городецкая Т.Э.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМОВ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В контексте европейского выбора Украины особое значение приобретает проблема обеспеченности местного самоуправления необходимой финансовой базой для осуществления его полномочий. Система бюджетного регулирования в Украине не обеспечивает финансовую самодостаточность территориальных образований, поэтому актуальной остается проблема обеспеченности местного самоуправления необходимой финансовой базой для осуществления его полномочий

Целью статьи является исследование основных комплексных и взаимосвязанных методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов в направлении повышения эффективности системы экономических регуляторов бюджетного процесса в условиях трансформации системы местных финансов Украины.

В результате исследования были выделены основные проблемы реформы бюджетной системы в целом и системы межбюджетных отношений с целью аккумуляции финансовых ресурсов органов местного самоуправления. Обосновано, что успех экономической стабилизации зависит от оптимальных форм бюджетных взаимоотношений, четкого механизма выравнивания горизонтальных и вертикальных дисбалансов в бюджетах всех уровней. Указано, что критерием в распределении финансовых ресурсов между уровнями власти должно стать объем обязанностей по финансированию тех или иных сфер, которые полагаются на центральную, региональную и местную власть.

Перспективами дальнейших исследований в данном направлении является анализ внедрения программного бюджетирования на местном уровне для повышения эффективности и прозрачности использования финансовых ресурсов. С целью усовершенствования организационно-экономического механизма управления расходами местных бюджетов необходимо обеспечить системный подход к программированию развития регионов.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетное регулирование, местные бюджеты, финансовые ресурсы, местные финансы.

Gorodetskaya T. E.

INCREASE OF EFFECTIVENESS OF MECHANISMS BUDGET REGULATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

In the context of Ukraine's European choice of special importance is the issue of availability in local government financial base necessary for the implementation of its powers. Budget management system in Ukraine does not provide financial self-sufficiency of territorial entities, so the relevant problem remains provision of local government of the necessary financial basis for the exercise of its powers.

The purpose of the article is to study the main complex and interconnected modes, means of budget revenues formation and expenditures towards increasing the effectiveness of the system of economic regulators of the budget process in the condition of transformation of Ukraine's local finances system.

As a result of research it was allocated basic problems of fiscal reform of the whole system and the system of inter-budget relations in order to accumulate financial resources of local authorities. Proved the success of economic stabilization depends on the creation of optimal forms of budgetary relations, a clear mechanism for leveling horizontal and vertical imbalances in the budgets of all levels. It is noted that the criterion in the allocation of financial resources between government levels should be the scope of responsibilities for financing certain sectors that rely on the central, regional and local authorities.

Prospects for further research in this direction is the implementation analysis of program budgeting at the local level for improving the efficiency and transparency of using financial resources. In order to improve the organizational and economic management mechanism of local budgets' expenditures it is necessary provide a systematic approach to programming of regional development.

Keywords: budget system, budgetary regulation, local budgets, financial resources, local finances.

Стаття надійшла до редколегії 18.02.2015 р.