

УДК 332.012

Заїчко І. В.

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ – ВАЖІЛЬ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СТРУКТУРИ ВИДАТКІВ

Сучасний стан функціонування й розвитку економічної системи України в першу чергу обумовлюється в першу чергу поглибленням інтеграційних процесів, глобалізаційними ознаками суспільного розвитку, вимогами Світових фінансово-кредитних установ, тощо.

В цьому сенсі уваги потребує процес формування бюджетної політики в Україні, оскільки саме вона є дієвим важелем формування структури видатків, визначення ефективності цієї структури, збалансованості дохідної та витратної частин бюджету, отже обрана тема даної статті є досить своєчасною та актуальною.

Зважена бюджетна політика стосовно формування структури видатків безпосередньо впливає на ефективність функціонування кожного окремого підприємства зокрема й регіональної економічної системи в цілому, забезпечує певний рівень економічних трансформацій на засадах інноваційного розвитку, що в свою чергу забезпечує конкурентоспроможність вітчизняної економіки на всіх рівнях її дослідження, про що свідчать наукові дослідження підсумки яких узагальнені в роботах [1, 2].

Проблематиці бюджетної політики, формуванню та використанню різнорівневих бюджетів, ефективності структури видатків, їх використання та впливу на економічну систему держави в цілому свої теоретичні доробки присвятили провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, Геєць В., Дресвянніков Д., Ковалева Т., Логутова Т., Мільнер Б., Сенчагов В., Харламова Г. [1; 2; 4–7; 9], однак, незважаючи на достатньо глибокий рівень проробки означених проблем вони не є до кінця вирішеними й залишаються актуальними, оскільки ринковому середовищу, яке сформовано в Україні притаманні певні зміни під впливом як внутрішніх так й зовнішніх факторів розвитку.

Дане дослідження проведене в рамках виконання науково-дослідної роботи за темою «Розробка теоретико-методичних засад функціонування, розвитку та управління інноваційним потенціалом регіону», номер державної реєстрації – 0110U006871.

Метою даної роботи є дослідження й теоретичне узагальнення стосовно формування бюджетної політики України, як важеля ефективного формування видатків як базису економічного розвитку в довгостроковій перспективі.

Виникнення політики як суспільного явища пов'язане із становленням і розвитком людського суспільства, формуванням державної влади. Політика – це система відносин між людьми, які виникають з приводу організації і використання державної влади в суспільстві. Достатньо точно, на наш погляд, відображає поняття політики переклад цього слова з грецької мови на українську: *politike* – мистецтво управління державою.

Одним з найважливіших напрямів економічної політики держави є її фінансова політика, оскільки досягти успіхів в побудові економічно сильного і стабільного суспільства можна лише при успіхах у фінансовій політиці.

Доречно дослідити висновки О. І. Буковецького, зроблені ним ще в 1929 р.: «Фінансова політика бере висновки фінансової теорії і доводить можливість використання їх на практиці... Відсутність різких меж між фінансовою теорією і фінансовою політикою пояснюється ще і тиском практики» [3].

Однією з головних складових частин фінансової політики, що багато в чому визначає економічний курс розвитку держави, є бюджетна політика. Саме бюджетна політика, в якій відображаються інтереси держави, функції держави, що вимагають для вирішення поставлених задач бюджетних коштів, займає провідне місце в економічній політиці країни, її концепція

формує і податкову, і інвестиційну політику. Висока державна оцінка ролі бюджетної політики в економічній політиці країни визначає її основоположне і першорядне значення і у фінансовій політиці.

Економічна суть, функції і роль бюджету реалізуються через такі організаційно-фінансові категорії управління бюджетним процесом, як бюджетне право, бюджетна система, бюджетний механізм, а всі вони разом узяті знаходять свій концентрований вираз в бюджетній політиці. Кожне з названих вище понять відображає свої специфічні організаційно-фінансові і управлінські сторони функціонування бюджетних відносин, які, врешті, реалізуються в бюджетній політиці, тобто бюджетна політика виступає комплексною організаційно-фінансовою категорією управління бюджетними відносинами на основі науково обґрунтованої концепції. Якщо остання відсутня у уряді, то навряд чи можна говорити про існування бюджетної політики як такої. Іншими словами, бюджетна політика – це ще і область практичної реалізації наукових знань про бюджет і розроблену на їх основі науково обґрунтовану концепцію розвитку бюджетних відносин, тобто це категорія прикладної фінансової науки.

У бюджетній системі країни знаходять віддзеркалення результати розробки і реалізації бюджетної політики в країні і на місцях, а також умови збалансованості доходів і витрат бюджетної системи в цілому і на місцевому рівні.

Ще однією організаційно-фінансовою категорією виступає бюджетний механізм. Державно-правова, надбудовна форма фінансової категорії бюджету виявляється в динамізмі бюджетної системи, тобто в її постійних змінах і пристосуваннях до змінних соціально-економічних і політичних умов розвитку країни. Роль такого інструменту адаптації приведення бюджетної системи у відповідність із змінним середовищем відіграє бюджетний механізм.

Для ефективного управління системою бюджетних і міжбюджетних відносин на всіх рівнях державної влади, втілення в життя найважливіших напрямів бюджетної політики держави, виконання законів про бюджети необхідний чіткий і відлагоджений бюджетний механізм.

Бюджетний механізм є складовою частиною фінансового механізму, який, у свою чергу, входить в господарський механізм держави. Всі складові частини господарського механізму взаємозв'язані і мають єдину законодавчу основу, в той же час кожна з складових частин господарського механізму має своє певне функціональне призначення.

Об'єктивною основою побудови бюджетної системи є держава, її функції. Держава, як відомо, для реалізації своїх функцій (оборонної, економічної, соціальної і ін.) використовує бюджет, від якого багато в чому залежить, як будуть реалізовані названі функції. Тому в цілях формування і виконання оптимального для даного періоду часу бюджету, що відповідає сучасним задачам і функціям, держава широко використовує відповідні бюджетні технології.

Бюджетна політика тісно пов'язана з такими поняттями, як міжбюджетні відносини, бюджетний потенціал (витратний і прибутковий), податковий тягар. Тут же відзначимо, що бюджетна політика повинна бути орієнтована, зокрема, на створення необхідних умов для зростання бюджетного потенціалу країни, її регіонів і територій. У свою чергу, ступінь реалізації бюджетного потенціалу залежить від того, наскільки величина і розподіл податкового навантаження оптимальні на державному і територіальному рівнях.

Бюджетна політика включає об'єктивні (базисні) і суб'єктивні (надбудовні) засади, що і характеризує її як організаційно-фінансову категорію. Об'єктивний початок, на якому базується бюджетна політика, – це економічні відносини, що виникають в процесі суспільного відтворення (виробництва, обміну, розподілу і використання національного продукту), фінансові (грошові) відносини, що становлять зміст економічної категорії фінансів, бюджетні відносини, що виникають в процесі функціонування приватної фінансової категорії бюджету, і форми прояву суті останньої у вигляді функцій утворення, використання і контролю централізованих фондів грошових доходів.

Суб'єктивний початок категорії бюджетної політики базується на системі надбудовних, організаційно-фінансових відносин управління бюджетним процесом, які реалізуються через організаційно-фінансові категорії бюджетного права, бюджетної системи і бюджетного механізму

(бюджетне планування, організація, регулювання і контроль). Проміжним, зв'язуючим об'єктивну і суб'єктивну засади бюджетної політики, виступає результат практичного використання специфічних функцій бюджету – його роль на конкретному етапі розвитку суспільства, що реалізується в реальному забезпеченні органів влади прибутковими ресурсами, фінансуванні державних (муніципальних) витрат і контрольно-регулюючій дії бюджету на процес відтворення суспільного продукту.

Отже, ми підійшли до визначення поняття бюджетної політики. Узагальнюючи відношення економістів до теоретичного осмислення бюджетної політики, не можна не відзначити спрощеність підходів до розуміння цієї складної категорії. Багато фінансистів використовують даний термін до самих різних явищ у сфері державних фінансів, залишаючи за читачем право самому домислити значення терміну «бюджетна політика» або вважаючи, що дане питання настільки зрозуміле, що не вимагає коментарів.

По-іншому, бюджетну політику слід розглядати і розуміти як категорію, що синтезує в собі суб'єктивні (надбудовні, управлінські) і об'єктивні (грошові, бюджетні) відносини, що виникають в процесі свідомої, цілеспрямованої дії держави на суспільне відтворення шляхом використання функціональних можливостей категорії бюджету і системи обслуговуючих її інших організаційно-фінансових категорій управління бюджетним процесом (бюджетного права, системи бюджетів, бюджетної системи, бюджетного механізму). Пропонований підхід до розуміння бюджетної політики важливий з практичної точки зору. Він дозволяє усвідомити, що бюджетна політика, хоча і є управлінським поняттям, повинна повною мірою враховувати об'єктивні закони і закономірності. Інакше навряд чи можна розраховувати на відповідність бюджетної політики критеріям ефективності.

З урахуванням вищесказаного можна дати визначення суті бюджетної політики як організаційно-фінансовій категорії. Вона є системою заходів і дій державних та місцевих органів влади у області управління бюджетним процесом, направлена на реалізацію всіх функцій бюджету в цілях досягнення визначеного на даному етапі економічного і соціального ефекту. Під останнім слід розуміти задоволення на базі зростання валового внутрішнього продукту країни потреб населення і суб'єктів господарювання, що зростають, в суспільних (колективних) послугах на рівні не нижче науково обґрунтованих державних стандартів.

Бюджетна політика, будучи комплексною, самостійною організаційно-фінансовою категорією управління, має свої суб'єкти і об'єкти. Відносно суб'єктів бюджетної політики економісти, як правило, одностайні в думці, що такими виступають державні (муніципальні) законодавчі (представницькі) і виконавські органи влади, які розробляють, затверджують, контролюють і реалізують на практиці прийняту бюджетну політику, а також безпосередні виконавці бюджетів всіх рівнів влади по доходах і витратах (платники податків – фізичні і юридичні особи, розпорядники бюджетних кредитів і отримувачі бюджетних коштів).

Складніше питання – об'єкт бюджетної політики. З різних визначень цього поняття видно, що єдиної думки з даного питання немає. Найчастіше під об'єктом бюджетної політики розуміються в різних комбінаціях бюджетно-податкове законодавство, бюджетна система і бюджетний механізм. Ми вважаємо, що у будь-якому випадку відбувається звуження об'єкту бюджетної політики, а, отже, і зміст цієї категорії. Правильнішим, науково і практично обґрунтованим було б визнати об'єктом бюджетної політики весь бюджетний процес, що включає бюджетно-податкове право, бюджетну систему, систему бюджетів і бюджетний механізм. Названі відносно самостійні організаційно-фінансові категорії виступають одночасно структурними елементами єдиного бюджетного процесу, кожний з яких повинен виконувати свої функції і задачі в рамках прийнятої бюджетної політики.

Як організаційно-фінансова категорія бюджетна політика повинна будуватися на основоположних принципах (вимогах). На жаль, в економічній літературі це важливе питання залишилося без уваги. Спроби визначити такі принципи відносно податкової політики були зроблені російськими економістами початку ХХ в. Враховуючи той факт, що податкова політика

є частиною загальної бюджетної політики, має сенс зупинитися на окремих, найцікавіших для нас підходах. За даними О. І. Буковецького, В. Твердохлебов пропонував покласти в основу податкової політики принцип економічного зростання, відзначаючи, що розвиток продуктивних сил – вищий принцип, з погляду якого наука має право оцінювати податкові системи, зберігаючи свій політичний нейтралітет. Цю вимогу уточнює трохи пізніше А. Соколов як принцип непротидії абсолютному або відносному зростанню чистого національного продукту [3]. Очевидно, названий основний принцип через свою універсальність справедливий і відносно бюджетної політики і сьогодні.

Проте, якщо говорити в цілому, принципові основи побудови бюджетної політики залишилися за рамками наукових досліджень.

На наш погляд, на всіх етапах економічного розвитку стратегічна мета бюджетної політики – це забезпечення фінансової і соціальної стабільності в державі. Що стосується принципів, то бюджетна політика, на нашу думку, буде дієвим засобом управління бюджетними і міжбюджетними відносинами, якщо вона базуватиметься на таких основних принципах як:

- принцип об'єктивності, який означає віддзеркалення в бюджетній політиці об'єктивних процесів, що відбуваються в економіці, фінансах, суспільстві. Об'єктивна політика – це неупереджена політика, коли бажане не видається за дійсне;

- принцип наступності, що передбачає формування бюджетної політики на майбутній фінансовий рік з урахуванням задач і досягнень попереднього періоду. Дотримання принципу наступності дозволяє забезпечити ефективність управління бюджетною системою;

- принцип обов'язковості, згідно якого політика будь-яка, у тому числі і бюджетна, може вважатися дієвою, якщо така політика обов'язкова для виконання, інакше вона перетворюється на порожнє політичне гасло. Реалізація принципу обов'язковості залежить не тільки від державної, але і від місцевої влади;

- принцип гласності. Гласність бюджетної політики означає її відкритість, прозорість і підконтрольність бюджетних відносин на всіх стадіях бюджетного процесу. Населення, громадськість, як платники податків, повинні бути чітко інформовані про бюджетну політику держави і про бюджетну політику місцевого самоврядування, повинні мати повне уявлення, в якому напрямі витрачаються оплачувані ними податки.

Перераховані вище принципи є основоположними вимогами, яких слід дотримуватися при побудові раціональної бюджетної політики в Україні.

За допомогою бюджетної політики здійснюється і фінансове регулювання територій. Основою фінансового регулювання регіону є місцеві бюджети. Склад місцевих бюджетів в Україні, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування. Відповідно до Бюджетного кодексу України місцевими бюджетами визначені бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Характерними ознаками побудови сучасної бюджетної системи України є самостійність її бюджетів усіх рівнів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня, чинним законодавством визначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів.

Фінансова наука, з одного боку, відображає досягнутий рівень розвитку економічного базису, а з іншого – сама покликана розвивати цей базис. Ніяка економічна і фінансова система не народжується з нічого, тобто має свою історію. У даному випадку важливе значення має вивчення і аналіз не тільки сучасного, але і минулого вітчизняного і зарубіжного наукового досвіду.

Як свідчить О. І. Буковецький у 1810 р. у зв'язку з дефіцитом бюджету Державна Рада затвердила правила витрачання державних коштів, підготовлений міністром фінансів М. М. Сперанським [3]. Так званий «План фінансів» Сперанського включав наступні важливі положення:

- 1) всі витрати повинні відповідати доходам; ніяка нова витрата не може бути призначена перш, ніж буде знайдено відповідне їй прибуткове джерело;
- 2) витрати повинні підрозділятися: а) по відомствах; б) по ступеню потреби в них – необхідні, корисні, надмірні, зайві і даремні (останні взагалі не допускаються); в) по простору – загальнодержавні, губернські, окружні і волосні; збори не повинні бути довільними, а завжди здійснюватися з відома уряду, який повинен знати все, що збирається з народу і адресується у витрати; г) по предметному призначенню – звичайні і надзвичайні; для надзвичайних витрат у уряду повинні бути не гроші, а способи їх отримання; д) по ступеню постійності – стабільні і змінні витрати.

Зокрема, М. М. Сперанський пропонував для ліквідації бюджетного дефіциту відмовитися від емісії паперових грошей, а розробити викуп асигнацій, що знаходяться в обігу, на срібло, затвердивши тим самим в Росії срібну валюту.

Багато ідей і положень «Плану фінансів» М. М. Сперанського істотно вплинули на подальший розвиток фінансової теорії і практики в країні і не втратили свого значення і понині (ми ще повернемося до них в ході подальшого дослідження).

Свого часу А. І. Буковецький справедливо відзначав: «У фінансовому господарстві не доходи, а витрати мають вирішальне значення. Приватне господарство не може витратити більше, ніж у нього буде доходів. Фінансове господарство у випадках необхідності може збільшити свої доходи шляхом вилучення необхідних коштів у приватних господарств» [3]. Тому, в рамках загальних функцій державних фінансів, суть бюджету виявляється в наступних специфічних функціях: забезпечення прибутковими джерелами органів державної (муніципальної) влади для виконання витратних повноважень; фінансування функціональних обов'язків органів державної (муніципальної) влади; контрольно-регулюючої функції.

Тут же слід зазначити, що ці функції знаходяться на стику теорії і практики побудови бюджетних відносин, науки про бюджет і бюджетної політики, якнайповніше відображаючи суть бюджету, мету і економічні мотиви суб'єктів бюджетного процесу.

Результатом виконання бюджетом специфічних функцій є формування системи бюджетних доходів і витрат. Наскільки ефективно виконується бюджетом своє функціональне призначення, настільки повно і якісно задовольняються громадські потреби в суспільному добробуті.

Призначення бюджетних видатків полягає у задоволенні найважливіших потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки и держави тощо.

При формуванні витрат бюджетів всіх рівнів бюджетної системи існують витрати, які відносяться тільки до того або іншого бюджету, що знайшло віддзеркалення в Бюджетному Кодексі України [8]. Так, видатки Державного бюджету України включають бюджетні призначення, встановлені законом про Державний бюджет України на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією державних програм, перелік яких визначено статтею 87 Бюджетного Кодексу України [8].

На нашу думку, ефективною можна вважати бюджетну політику, концепція якої забезпечує максимальне можливе на даному етапі досягнення мети державного фінансового господарства і забезпечення бюджетної рівноваги на основі якнайповнішої реалізації функціональних можливостей (функцій) бюджету. Нагадаємо, що метою державного фінансового господарства є надання суспільству необхідного і достатнього обсягу державних послуг. Таким чином, основним критерієм ефективності бюджетної політики буде критерій максимуму суспільних державних витрат, що виражаються за вартістю в оптимальній величині державних витрат, при оптимальних параметрах сукупного податкового тягаря.

Ефективність бюджетної політики у області витрат по критерію оптимізації витрат складніше визначити кількісно, оскільки державні послуги, особливо соціального і іншого неекономічного характеру, складно визначати в натуральних кількісних і якісних показниках. Це стосується в основному звичайних бюджетних витрат. Державні витрати по величині і статтям бюджетної класифікації лише в цілому, відображають кількість і якість дійсно наданих суспільству громадських послуг. Тому ефективність бюджетних витрат тим вища, чим більш повно вони відображають реальний рух державних (територіальних) послуг. Таке завдання (наближення витрат до послуг) повинен вирішувати процес оптимізації державних витрат. Оптимальна система останніх – це такий обсяг і структура витрат, які при запланованих параметрах дають максимально можливий економічний, соціальний, політичний і інший споживацький корисний ефект, тобто:

$$ДВ_{\text{опт}} \rightarrow ДВ_{\text{план}} \rightarrow (\sum ВДП \cdot Ц_{\text{пл}} + ДД_{\text{інв}} \cdot К_{\text{д}})_{\text{макс}}, \quad (1)$$

де $ДВ_{\text{опт}}$ – оптимальні державні витрати;

$ДВ_{\text{план}}$ – планові державні витрати;

$\Delta ВДП$ – приріст натуральних показників використання державних послуг (по послугах, які піддаються прямому або непрямому розрахунку);

$Ц_{\text{пл}}$ – планова вартісна оцінка одиниці послуги (контингенту і т. п.);

$ДД_{\text{інв}} \cdot \alpha К_{\text{д}}$ – приріст реальних державних доходів (податкових і неподаткових) в результаті здійснення державних витрат інвестиційного характеру з урахуванням коефіцієнта дефляції – $К_{\text{д}}$.

Тут представлений лише загальний підхід до оцінки загального ефекту від державних витрат в їх оптимальних параметрах. Слід зазначити, що не весь ефект може бути врахований, частину його просто не можливо виразити економічно (наприклад, ефект від витрат на внутрішню і зовнішню політику, від частини соціальних витрат і т. д.).

Оптимізація припускає багатоваріантність планових (прогнозних, проектних) рішень, що в умовах комп'ютеризації, досягнень у області економіко-математичного моделювання і програмування представляється нескладним. При цьому оптимізацію державних витрат слід проводити в першу чергу за обсягом і структурою їх розподілу на три великі групи: 1) необхідні; 2) корисні; 3) виняткові. І лише після, з обрахунком і в рамках такого розподілу всіх витрат, слід переходити до їх планування і оптимізації відповідно до загальноприйнятої бюджетної класифікації. Категорія виняткових витрат взагалі не повинна потрапити до складу звичайних витрат, але може бути прийнята до виконання у складі надзвичайного бюджету (повністю або частково). Причому з групи виняткових витрат в першу чергу повинні бути виключені так звані зайві витрати (які не приносять взагалі ніякого прямого або непрямого корисного ефекту, що завдають збитку економіці і суспільству і т. д.).

Найважливішою умовою для досягнення високого контрольно-регулюючого ефекту є забезпечення прозорості всіх бюджетно-податкових потоків на всіх стадіях бюджетного процесу. Особливо гостро ця проблема стоїть зараз в Україні в частині виконання бюджетів всіх рівнів влади, але найбільше – відносно місцевих бюджетів.

Важливим є те, що здійснення ефективної бюджетної політики неможливе без координації зусиль органів державної влади, як на державному рівні, так і на рівні регіонів, а також місцевих адміністрацій. Відсутність державної дисципліни у виконанні ухвалених рішень, єдність дій органів державної влади знижує ефективність бюджетної політики і перешкоджає економічному зростанню.

Бюджетна політика повинна сприяти державній підтримці зростання економіки, що полягає в створенні умов для інвестицій, зниженні податкового тягаря, протекціоністській політиці відносно вітчизняних товаровиробників, вдосконаленні законодавства, забезпеченні фінансової підтримки з бюджету. Бюджетна політика повинна бути направлена на створення умов для зміцнення економіки України, забезпечення її щорічного зростання.

На наш погляд, зростання добробуту населення – головний пріоритет бюджетної політики. Підвищення реальних доходів населення, зокрема працівників бюджетних організацій, дозволить не тільки вирішити соціальні задачі, але і підвищити споживацький (платоспроможний) попит, що є умовою стабільного загального економічного зростання і зростання доходів бюджету. У вирішенні цього питання важлива роль належить суб'єктам місцевого самоврядування, з бюджетів яких здійснюється основна частина соціальних витрат.

В ході реформ в нашій країні відбувся перерозподіл частини повноважень і відповідальності між рівнями влади. Але при цьому обсяг фінансових потоків, які визначаються взаємними розрахунками між бюджетами, майже не скоротився в порівнянні з колишньою системою виконання єдиного консолідованого бюджету країни, що відрізнявся високим ступенем централізації управління.

Бюджетний кодекс проблему розмежування повноважень повністю не вирішив. Сфера «загального фінансування» залишається ще дуже широкою, місцеві бюджети переобтяжені фінансовими зобов'язаннями, покладеними на них вищестоящими рівнями влади без надання джерел фінансування.

У зв'язку з викладеним дуже важливо оцінити об'єктивні потреби кожного рівня бюджетної системи у фінансових ресурсах, тобто провести вертикальне вирівнювання, щоб забезпечити всі рівні бюджетної системи джерелами фінансування, що відповідають їх відповідальності і функціям.

В цілому, на наш погляд, щоб досягти мети бюджетної політики (тактичної або стратегічної), яка визначається пріоритетними функціями влади в окремі періоди розвитку територій, необхідно досягти розмежування витратних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Далі вимагається законодавчо закріпити механізм фінансового забезпечення виконуваних територіальними утвореннями окремих державних повноважень.

В умовах сучасної системи розподілу суспільної праці і динамічного розвитку сфери послуг економічно помилково абстрагуватися від проблем бюджетної сфери. Вважаємо, що подальше функціонування мережі бюджетних установ напряму залежить не тільки від законодавчого впорядкування на державному рівні витратних повноважень, важливих для організації бюджетних взаємовідносин між рівнями бюджетної системи, але і від закріпленого переліку предметів бюджетного фінансування.

Ми вважаємо, що перш за все необхідно підвищити ефективність функцій регіональних і місцевих органів влади і управління, які повинні бути орієнтовані на стимулювання розвитку і надання населенню суспільних (бюджетних) послуг на якісно новій основі. Рішення цієї задачі неминуче пов'язане з фінансовими, інституційними, кадровими, технологічними, організаційними змінами на регіональному і місцевому рівнях. Важливе значення має зміну парадигми мислення у представників владних структур і володіння достатнім досвідом для оцінки економічної і соціальної ефективності.

Бюджетний процес в більшості регіонів як і раніше будується на основі прогнозування «від досягнутого» [2]. Структура бюджетних витрат формується під існуючу мережу і кількість бюджетних установ, а не виходячи з результатів виконання ними державних функцій і задач. Практично відсутні елементи оцінки ефективності і результативності витрат, бюджети регіонів і муніципалітетів формуються поза зв'язком з очікуваними результатами.

Вважаємо, що підвищення якості управління державним сектором на регіональному і місцевому рівнях припускає проведення роботи по наступних основних напрямках: вдосконалення структури органів влади і управління, приведення їх повноважень у відповідність з виконуваними функціями; уточнення цілей і задач в частині надання суспільних послуг і розвитку території, введення критеріїв оцінки якості надання суспільних послуг бюджетними установами, забезпечення інформаційної прозорості їх діяльності; переорієнтація органів влади і управління та бюджетних установ на надання послуг з урахуванням побажань і думки

населення, розширення контрактації на ринку суспільних послуг, приватизація організацій, що надають послуги, які традиційно надаються державним сектором; розробка нових і вдосконалення діючих методик планування бюджетних витрат на надання суспільних послуг.

В даний час кроки по підвищенню ефективності витрат робляться несистемно, часто під тиском вищестоящих інстанцій. Робота, що проводиться, не структурована, відсутні вбудовані в поточний бюджетний процес загальнообов'язкові механізми оцінки ефективності витрат. Цілі, задачі і принципи цієї роботи недостатньо ясні і не розділяються повною мірою співробітниками місцевих органів влади.

Отже, поточна ситуація у сфері управління витратами характеризується рядом істотних проблем, аналіз яких необхідний для визначення шляхів підвищення ефективності діяльності державного сектора. Зокрема, нерідко відсутня залежність між кількістю співробітників, величиною бюджетного фінансування і чисельністю обслуговуваного населення, при цьому чисельність зайнятих в державному секторі має тенденцію до істотного зростання, що супроводжується падінням продуктивності праці.

Вважаємо, що у цих умовах виправданою є ідея бюджетування за наслідками програмно-цільового бюджетування. Її суть полягає в ув'язці державних витрат з отриманням важливих для суспільства результатів.

Жорстка регламентація фінансової діяльності установ і принцип розподілу державних коштів по статтях економічної класифікації зводить контроль за виконанням бюджету до контролю за цільовим (по видах витрат) використанням бюджетних коштів. Ні фінансовим органам, ні головним розпорядникам коштів не ставиться в обов'язок перевірка ефективності і результативності державних витрат. Контролюючі органи також трактують ефективність витрат виключно в категоріях цільового використання коштів. Питання про доцільність понесених витрат з погляду суспільства залишається поза увагою. Разом з тим, постає розподіл бюджетних коштів, орієнтація на витрати і ігнорування результатів може привести до фінансування надмірних структур, надання послуг, які не відповідають потребам суспільства ні за якістю, ні за часом або місцем надання.

Вище було сказано про необхідність розвитку системи держзамовлень і відмічено, що упровадження елементів контрактації приведе до зростання ефективності бюджетних послуг. Під контрактацією ми розуміємо наймання державними органами приватних господарюючих суб'єктів для надання населенню послуг, які раніше традиційно надавали тільки організації суспільного сектора. Контрактація має на увазі створення конкурентного середовища, що забезпечує зниження цін і, врешті, можливо, приведе до переведення окремих видів послуг з розряду безкоштовних в розряд платних.

Спроби контрактації робляться місцевими органами влади, але широкого поширення вони не набули. З міжнародного досвіду відомо, що попередньою умовою розширення контрактації повинне бути встановлення рентабельних тарифів (цін) на суспільні послуги з включенням в тариф інвестиційної складової. Вважаємо, що найбільший потенціал розширення контрактації є в системі житлово-комунального господарства, і він пов'язаний із змістом житлового фонду, ліфтового господарства, вивозом твердих побутових відходів і т. д. Не випадково реформування саме житлово-комунального господарства покликане не тільки мінімізувати бюджетні витрати, але і підвищити якість обслуговування населення.

Вважаємо, що запропоновані вище і інші рекомендації можуть бути реалізовані в рамках середньострокової Концепції реструктуризації державного і місцевого сектора і підвищення ефективності бюджетних витрат, і складена вона повинна бути в галузевому розрізі. Концепція дозволить привернути увагу громадськості, державних і місцевих органів влади і управління до проблем доцільності і ефективності витрат бюджетів. Розробка Концепції супроводжується наданням консультацій по упровадженню на регіональному і муніципальному рівнях, включаючи проекти методичних матеріалів, деталізованих пропозицій по кадровому, матеріальному і програмному забезпеченню, а також пропозиції по підтримці цих механізмів

на державному рівні. Ми вважаємо, що принципова схема Концепції включає питання, що стосуються: ефективності витрат; переходу до «бюджетування по результатах»; стимулювання органів влади до самостійного проведення реформування і реструктуризації в галузях; стимулювання організацій, які одержують фінансування з бюджетів, до ефективнішого його використання.

Концепція повинна складатися з окремих програм, що детально описують цілі і задачі реформування управління витратами в кожній з основних галузей (розділів функціональної класифікації витрат) і містити питання реструктуризації, контрактації, приватизації бюджетних установ і державних підприємств.

Що стосується конкретної методики визначення ефективності витрат, то її зміст перш за все повинен базуватися на стандартах бюджетних послуг і різних індикаторах. Показники методики відображають відомості про те, які фінансові ресурси задіяні для виробництва послуг, яка кількість послуг вироблена, якої якості ці послуги. Показники якості включають дані про інтерес населення до сфери розподілу однотипних послуг, вони можуть використовуватися для порівняння внутрішньої і зовнішньої діяльності різних за формою власності структур між собою за певний період часу. Збалансоване уявлення про сферу тих або інших державних послуг може бути одержане на основі аналізу чинників, передуючих або супутніх їх виробництву. Спочатку необхідно одержати відповідь на стратегічні питання: чому держава узяла на себе зобов'язання оплачувати даний вид послуги і які задачі при цьому розв'язуються з її допомогою. Потім виникають питання про вартість послуги і бюджетні витрати на весь обсяг, а також про одержані з її допомогою результати з погляду досягнення стратегічної мети.

В цілому, дану систему показників можна назвати індикативною, оскільки більшою мірою вона носить соціальний характер і заснована на використанні суспільної інформації. Важливе соціальне значення полягає у тому, що вона дозволяє розглядати можливості досягнення узгодженості між оголошеними державними мінімальними соціальними стандартами і фактичними результатами.

ВИСНОВКИ

Запропонована методика оцінки ефективності бюджетних витрат і система показників націлена на комплексне рішення задач бюджетної і соціальної політики за рахунок підвищення якості функціонування суспільного сектора економіки.

Виключно важливим є рішення проблеми ефективності витрат бюджетів. Ефективність витрат, оптимізація витрат, оцінка ефективності витрат – це одна з головних вимог до витрат, які знаходять віддзеркалення останніми роками в урядових вимогах.

На наш погляд, дані принципи актуальні і для умов ринкової економіки.

Якщо розглядати проблему ефективності витрат в цілому, то ефективність витрат бюджетних коштів багато в чому визначається цільовим витрачанням коштів бюджетотримувачами. В той же час ефективність витрат безпосередньо залежить від своєчасності виділення бюджетних коштів, від якості контролю за використанням засобів за призначенням. Оскільки від цільового витрачання коштів бюджетотримувачами безпосередньо залежить ефективність витрачання бюджетних коштів, на наш погляд, правомірно здійснювати планування витрат знизу, від бюджетотримувачів, на підставі встановлених нормативів, індексів, по яких повинні плануватися всі статті кошторисів.

Децентралізоване планування витрат бюджетів від бюджетотримувачів під егідою фінансового управління територій дозволить досягти оптимізації витрат в бюджетах, досягти максимальної відповідності витрат об'єктивним потребам бюджетотримувачів. Оцінка ефективності витрат збережеться за фінансовими контролюючими організаціями. У пропонуваному варіанті планування витрат бюджетів, на наш погляд, немає суперечності функціям влади. Виконавча влада виходячи їх функцій влади, бюджетної політики визначає склад бюджетотримувачів, останні ж формують оптимальну структуру витрат під керівництвом фінансового управління територій.

Таким чином, функції, повноваження влади будуть визначаючими при розподілі бюджетних коштів. Розмежування витратних повноважень по рівнях бюджетної системи буде практично забезпечене необхідними фінансовими ресурсами. Все це, поза сумнівом, сприятиме оптимізації, підвищенню ефективності бюджетних витрат.

Крім того, на нашу думку, при формуванні бюджетної політики у області витрат в країні найближчими роками необхідно:

- відмовитися від порочної практики галузевого лобіювання і захисту інтересів окремих бюджетотримувачів, перейшовши до формування державного підходу до розподілу бюджетних коштів, заснованого на розумінні необхідності комплексного розвитку території; продовжити впорядкування системи соціальних пільг і інших соціальних виплат, передбачивши при цьому заміну більшості пільг адресними формами соціальної підтримки населення;

- розглянути можливість скорочення в окремих організаціях і органах управління працівників бюджетної сфери з обов'язковою умовою їх трудовлаштування;

- створити умови для раціональнішого використання бюджетних коштів на поставки продукції для обласних державних потреб на основі прозорого механізму витрачання бюджетних коштів з конкурсним підходом до отримання державних замовлень;

- створити систему моніторингу результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів, закласти в неї елементи стимулювання і зацікавленості керівників – одержувачів бюджетних коштів в підвищенні ефективності використання ресурсів;

- розробити основу для введення процедур відповідальності керівників органів місцевого самоврядування за ухвалення рішень або бездіяльність, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Все це дозволить скоротити неефективні державні видатки і сконцентрувати бюджетні кошти на пріоритетних напрямках, що витікають з бюджетної політики держави і території.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Сенчагов В. Про суть і основи стратегії економічної безпеки / В. Сенчагов // Питання економіки. – 1996. – № 1. – С. 97–106.
2. Солоха Д. В. Функціонування і розвиток інноваційного потенціалу регіональних соціально-економічних систем: теорія, методологія, практика: монографія / Д. В. Солоха. – Донецьк : ВІК, 2012. – 439 с.
3. Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку / А. И. Буковецкий – Л. : Госиздат, 1929. – 137 с.
4. Логутова Т. Г. Антикризисный механизм взаимодействия промышленных предприятий с финансово-кредитной системой Украины : монографія / Т. Г. Логутова, Д. О. Дресвянников – ДВНЗ «ПДТУ». 2014. – 235 с.
5. Мільнер Б. Якість управління – важливий чинник економічної безпеки. / Б. Мільнер // Питання економіки. – 1994. – № 12. – С. 54–64.
6. Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в субъекте Российской Федерации / Т. М. Ковалева – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2001. – 190 с.
7. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогнозів. Фенікс, 2003. – 1008 с.
8. Бюджетний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України. – 2010, № 50м – 51.
9. Харламова Г. Нова економічна динаміка у трансформаційних економіках: інвестиції та економічне зростання / Г. Харламова // Економіст. – 2004. – № 11. – С. 48–51.