

ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ*

©2018 АДАМЕНКО І. П., СОБЧУК С. І.

УДК 336.14:330.837

Адаменко І. П., Собчук С. І. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки

Метою статті є розкриття методологічних і практичних положень формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки країни та розробка рекомендації щодо їх удосконалення. Визначено основні засади інституційної трансформації системи бюджетного фінансування соціально-економічного розвитку. Здійснено аналіз бюджетної політики України у сфері видатків. Розкрито особливості структури бюджетних видатків за функціональною та економічною класифікацією. Обґрунтовано доцільність використання програмно-цільового методу управління видатками щодо планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу. Охарактеризовано особливості формування бюджетного дефіциту та структури джерел його фінансування. Розвинуто основні підходи до вдосконалення механізму формування видаткової частини місцевих бюджетів через децентралізацію управління бюджетними коштами.

Ключові слова: бюджет, видатки бюджету, формування видатків бюджету, програмно-цільовий метод планування видатків бюджету, соціально-економічний розвиток країни, ефективність використання бюджетних коштів.

Рис.: 2. Табл.: 4. Бібл.: 12.

Адаменко Ірина Петрівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу бюджетної системи, Науково-дослідний фінансовий інститут Київського національного торговельно-економічного університету (вул. Кіото, 19, Київ, 02156, Україна)

E-mail: irynadamenko@gmail.com

Собчук Сергій Ігоревич – кандидат економічних наук, асистент кафедри фінансів, Київський національний торговельно-економічний університет (вул. Кіото, 19, Київ, 02156, Україна)

E-mail: sisobchuk@gmail.com

УДК 336.14:330.837

Адаменко И. П., Собчук С. И. Формирование расходов бюджета в условиях институциональной модернизации экономики

Целью статьи является раскрытие методологических и практических положений формирования расходов бюджета в условиях институциональной модернизации экономики страны и разработка рекомендаций по их усовершенствованию. Определены основные принципы институциональной трансформации системы бюджетного финансирования социально-экономического развития. Осуществлен анализ бюджетной политики Украины в сфере расходов. Раскрыты особенности структуры бюджетных расходов по функциональной и экономической классификации. Обоснована целесообразность использования программно-целевого метода управления расходами по планированию и исполнению бюджета на среднесрочную перспективу. Охарактеризованы особенности формирования бюджетного дефицита и структуры источников его финансирования. Развита основные подходы к совершенствованию механизма формирования расходной части местных бюджетов через децентрализацию управления бюджетными средствами.

Ключевые слова: бюджет, расходы бюджета, формирование расходов бюджета, программно-целевой метод планирования расходов бюджета, социально-экономическое развитие страны, эффективность использования бюджетных средств.

Рис.: 2. Табл.: 4. Библ.: 12.

Адаменко Ирина Петровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела бюджетной системы, Научно-исследовательский финансовый институт Киевского национального торгового-экономического университета (ул. Киото, 19, Киев, 02156, Украина)

E-mail: irynadamenko@gmail.com

Собчук Сергей Игоревич – кандидат экономических наук, ассистент кафедры финансов, Киевский национальный торгового-экономического университета (ул. Киото, 19, Киев, 02156, Украина)

E-mail: sisobchuk@gmail.com

UDC 336.14:330.837

Adamenko I. P., Sobchuk S. I. The Formation of Budget Expenditures in Conditions of Institutional Modernization of Economy

The article is aimed at disclosing the methodological and practical provisions of formation of budget expenditures in the conditions of institutional modernization of the country's economy together with developing recommendations for their improvement. The basic principles of institutional transformation of the system of budgetary financing of socio-economic development are defined. An analysis of the budget policy of Ukraine in the sphere of expenses is carried out. The features of the budget expenditures structure according to their functional and economic classification are disclosed. The expediency of use of the program-target method of management of expenses on planning and performance of the budget for the medium-term perspective is substantiated. The features of formation of budget deficit and the structure of sources of its financing are characterized. The basic approaches to improvement of the mechanism of formation of expenditure part of local budgets through decentralization of the budget funds management are developed.

Keywords: budget, budget expenditures, formation of budget expenditures, program-target method of planning budget expenditures, socio-economic development of the country, efficiency of use of budget funds.

Fig.: 2. Tbl.: 4. Bibl.: 12.

Adamenko Iryna P. – PhD (Economics), Senior Research Fellow of the Department Budget System, Research Financial Institute of the Kyiv National Trade and Economic University (19 Kioto Str., Kyiv, 02156, Ukraine)

E-mail: irynadamenko@gmail.com

Sobchuk Serhii I. – PhD (Economics), Assistant of the Department of Finance, Kyiv National University of Trade and Economics (19 Kioto Str., Kyiv, 02156, Ukraine)

E-mail: sisobchuk@gmail.com

Реалізація функцій держави безпосередньо пов'язана із використанням централізованих фондів фінансових ресурсів, з метою ефективного їх розподілу та перерозподілу, відповідно до визначених пріоритетів соціального та економічного розвитку. Бюджетна політика у сфері видатків голо-

вним чином полягає в пошуку дієвих механізмів реалізації поставлених завдань з найменшим рівнем

* Роботу виконано в межах фундаментальної науково-дослідної роботи «Фінансова політика України в умовах інституційної модернізації економіки» (номер державної реєстрації 0118U000129).

витрачених ресурсів. У даному випадку важливим є раціональний підхід до планування видаткових показників, що являють собою фінансову базу забезпечення розвитку економіки, соціальної сфери, виробництва, науки, зовнішньоекономічної діяльності.

Питанням формування та вдосконалення теоретико-методологічних засад функціонування системи бюджетних видатків присвячені праці таких вітчизняних вчених, як Т. Боголіб [1], О. Василик, І. Запатрін, І. Лук'яненко [7], А. Лисяк, І. Лютий, В. Опарін, М. Пасічний [8], В. Федосов, І. Чугунов [6; 10–12], С. Юрій та інших. Особливості використання видатків державного та місцевих бюджетів як інструменту соціально-економічного розвитку в зарубіжних країнах розглядається в рамках наукових пошуків провідних представників різних економічних шкіл: Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Дж. М. Кейнса, П. Кругмана, П. Самуельсона, А. Сміта, Дж. Стігліца, В. Танзі, Дж. Тобіна, А. Пігу, С. Фішера, Дж. Хікса.

Метою статті є розкриття методологічних і практичних положень формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки країни та розробка рекомендації щодо їх вдосконалення.

Бюджетне регулювання у сфері видатків має на меті підвищення якісного рівня процесу прогнозування та планування видатків бюджету, відповідно до їх впливу на економічну динаміку. Науково обґрунтоване визначення обсягу та структури бюджетних видатків на довгострокову перспективу з урахуванням забезпечення максимально ефективного та результативного впливу на соціально-економічний розвиток держави та регіонів, безперечно, створить передумови для прискореного економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення життєвого рівня населення країни [5, с. 93].

Аналіз і характеристика бюджетної політики у сфері видатків свідчить про активне використання інструментів бюджетного фінансування в процесі реалізації завдань та функцій держави. При цьому, темпи зростання видаткової частини бюджету в основному перевищують темпи зростання валового внутрішнього продукту, що свідчить про збільшення навантаження на економічну систему. Так, у 2007 р. перевищення становило 8,9%, у 2008 р. – 9,63%, у 2015 р. – 9,17% (табл. 1).

Показники фискального перерозподілу визначають основні напрями та структуру бюджетних видатків у процесі інституційної модернізації економіки. Варто зазначити, що зростання частки видатків у періоди уповільнення економічного розвитку здійснюють позитивний вплив на процеси відновлення економічного зростання. Однак, враховуючи необхідність структурної перебудови економічної системи та досягнення збалансованості бюджетної системи в довгостроковому періоді, важливим є інституційне вдосконалення бюджетного фінансування на основі програмно-цільового методу та бюджетування орієнтованого на результат. У періоди відновлення відбувається балансування темпів зростання видатків державного бюджету та валового внутрішнього продукту, що відображає механізми перерозподілу новоствореної вартості на реалізацію бюджетної політики згідно з фінансовими можливостями відповідного етапу.

В умовах структурної перебудови важливою є характеристика питомої ваги видатків бюджету у валовому внутрішньому продукті, що відображає рівень централізації та перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему України (табл. 2).

Таблиця 1

Показники видаткової частини державного бюджету України та валового внутрішнього продукту за 2007–2016 рр.

Рік	Видатки бюджету (з урахуванням кредитування), млрд грн	Темп зростання видатків, %	ВВП, млрд грн	Темпи зростання ВВП, %	Частка видатків бюджету у ВВП, %
2007	131,13	127,10	720,73	118,20	18,0
2008	185,11	141,17	948,06	131,54	19,2
2009	183,04	98,88	913,35	96,34	19,7
2010	227,11	124,08	1082,57	118,53	20,9
2011	243,30	107,13	1302,08	120,28	18,3
2012	275,04	113,05	1411,24	108,38	19,2
2013	288,09	104,74	1454,93	103,10	19,8
2014	299,62	104,00	1586,92	109,07	19,1
2015	402,93	134,48	1988,54	125,31	20,4
2016	483,44	119,98	2383,20	119,85	20,6

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Питома вага видатків місцевих, Державного та Зведеного бюджетів України у ВВП за 2007–2016 рр., %

Рік	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Зведений бюджет
2007	13,4	18,0	31,4
2008	13,4	19,2	32,6
2009	13,9	19,7	33,6
2010	14,0	20,9	34,9
2011	13,7	18,3	32,0
2007–2011	13,7	19,2	32,9
2012	15,7	19,2	34,9
2013	15,1	19,8	34,9
2014	14,3	19,1	33,4
2015	14,0	20,4	34,4
2016	14,5	20,6	35,1
2012–2016	14,7	19,8	34,5
2007–2016	14,2	19,5	33,7

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Згідно з даними табл. 2, основна частина валового внутрішнього продукту перерозподіляється через державний бюджет. Так, за період 2007–2016 рр. середнє значення даного показника становило 19,5%, у розрізі п'ятирічних періодів відбулося зростання з 19,2% у 2007–2011 рр. до 19,8% у 2012–2016 рр. Зазначене свідчить про зростання ролі державного бюджету країни в процесах трансформації фінансових ресурсів у чинник економічного зростання. Водночас зростає значення місцевих бюджетів, які мають на меті безпосереднє наближення послуг держави до споживача, що відображає збільшення частки їх видатків у ВВП з 13,7% у 2007–2011 рр. до 14,7% у 2012–2016 рр., середнє значення за період 2007–2016 рр. становило 14,2%.

З агалом спостерігається чітка тенденція до зростання видаткової частини місцевих, державного та зведеного бюджетів у періоди економічної рецесії та уповільнення темпів економічної динаміки. Використовуючи інструмент видатків, держава намагається підвищувати в країні сукупний попит, формувати стимули для відновлення економічного зростання, належним чином забезпечувати соціальні гарантії. Питома вага Зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за 2007–2016 рр. становила 33,7%, у розрізі п'ятирічних періодів: у 2007–2011 рр. – 32,9%, у 2012–2016 рр. – 34,5%. За останні роки відбулося суттєве зростання даного показника – з 33,4% у 2014 р. до 34,4% у 2015 р. і 35,1% у 2016 р. Зазначене відбулося за рахунок нарощення видаткової частини бюджету з метою належного та своєчасного виконання функцій держави.

Важливим є аналіз та характеристика структури бюджетних видатків за функціональною класифікаці-

єю (табл. 3), яка відображає пріоритети державної політики щодо визначення та належного виконання зобов'язань на всіх етапах економічних перетворень. Наразі підпорядкованість бюджетної політики у сфері видатків на реалізацію поточних цілей та завдань щодо задоволення потреб соціально-економічного розвитку визначає орієнтацію бюджетних видатків на короткострокову перспективу при реалізації визначених завдань забезпечення економічного зростання та структурної трансформації економічної системи.

За даними табл. 3, за період 2002–2016 рр. найбільшу частку видатків Зведеного бюджету України складали видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, що становили 24,7%. Варто зазначити, що спостерігається чітка тенденція до їх зростання – з 21,8% у 2002–2006 рр. до 24,8% у 2007–2011 рр. і до 27,5% у 2012–2016 рр. Зазначене відображає, що на сучасному етапі економічних перетворень одним із головних завдань діяльності держави є забезпечення якісного рівня надання соціальних послуг, доступ усіх без винятку громадян до суспільних послуг і благ. При цьому, важливим є подальша оптимізація соціальних видатків з метою зменшення їх навантаження на бюджетну систему. Необхідним є верифікація соціальних виплат, розширення можливостей використання методик для якісного визначення рівня доходів у процесі розрахунку соціальних пільг і допомог, передача певної частини соціальних зобов'язань держави на місцевий рівень.

Поєднання завдань раціоналізації бюджетних видатків та зменшення бюджетного перерозподілу та недопущення погіршення рівня та якості життя громадян потребують перебудови соціальної політики на засадах суттєвого підвищення ефективності соціальних видатків бюджету завдяки вдосконаленню їх структу-

Структура обсягу видатків зведеного бюджету за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету у 2002–2016 рр., %

Структура	Період, роки			
	2002–2006	2007–2011	2012–2016	2002–2016
Загальнодержавні функції	12,3	11,1	14,3	12,6
Оборона	5,3	3,5	5,2	4,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,6	8,1	8,1	7,9
Економічна діяльність	15,3	14,6	9,4	13,1
Охорона навколишнього природного середовища	1,1	0,9	0,9	0,9
Житлово-комунальне господарство	2,9	2,3	2,7	2,6
Охорона здоров'я	11,9	11,6	10,9	11,5
Духовний та фізичний розвиток	2,5	2,7	2,5	2,6
Освіта	19,2	20,6	18,6	19,5
Соціальний захист і соціальне забезпечення	21,8	24,8	27,5	24,7
Усього	100	100	100	100

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України за відповідні роки.

ри та посиленню цільового використання. Орієнтирами такої перебудови мають стати: посилення селективності надання соціальної допомоги шляхом контролю над обґрунтованістю надання допомог і пільг, поетапна заміна пільг, що виконують функцію соціальної підтримки вразливих верств населення, адресною соціальною допомогою та монетизація пільг; розвиток недержавного соціального страхування; скасування видатків, невластивих соціальному страхуванню, істотне зменшення видатків на адміністрування діяльності фондів соціального страхування, що дозволить збільшити частку єдиного соціального внеску, що спрямовується до Пенсійного фонду [4].

Провідне місце в загальній структурі видатків держави займають видатки зведеного бюджету на освіту. Так, середнє значення даного показника за 2002–2016 рр. складало 19,5%, проте в розрізі п'ятирічних періодів відбувається їх коливання – з 19,2% у 2002–2006 рр. до 20,6% у 2007–2011 рр. і зменшення на 2% у 2012–2016 рр. до рівня 18,6%. Представлена динаміка відображає можливості врегулювання державних видатків на освіту відповідно до фінансових можливостей бюджету. З огляду на значущість вкладень в освіту, наукоємні галузі економіки, розвиток науково-технічного прогресу, важливими є раціоналізація та оптимізація даної статті видатків, їх орієнтація на кінцевий результат, трансформація в якісний чинник забезпечення економічного зростання та суспільного розвитку.

Видатки зведеного бюджету на економічну діяльність характеризуються чіткою тенденцією до зменшення. За період 2012–2016 рр. даний показник

зменшився на 5,2% порівняно з аналогічним показником 2007–2011 рр. і на 5,9% з 2002–2006 рр. У середньому за 2002–2016 рр. видатки на економічну діяльність становили 13,1% і формували потужний інструмент державного економічного регулювання в процесі інституційної модернізації економіки. Найбільшу частку у структурі видатків зведеного бюджету на економічну діяльність (близько 30%) становлять видатки на транспорт. При цьому майже 90% з них є видатками на дорожнє господарство, що відображає реалізацію пріоритетів державної фінансової політики на найближчу перспективу. В умовах необхідності проведення бюджетної консолідації та переорієнтації бюджетних коштів на вирішення соціальних проблем зменшення видатків на економічну діяльність може негативно вплинути на динаміку економічного зростання, проте ефективний перерозподіл фінансових ресурсів на пріоритетні галузі та напрями розвитку, досягнення результативних показників реалізації бюджетних програм дозволять мінімізувати даний вплив.

В умовах проведення реформи охорони здоров'я рівень фінансового забезпечення галузі є вагомим показником, що характеризується зменшенням обсягу видатків. Орієнтація державної політики у сфері охорони здоров'я на кінцевий результат дозволила зменшити питому вагу даних видатків у загальній структурі. За 2002–2016 рр. їх частка становила 11,5%, у 2002–2006 рр. вона була на рівні 11,9%, у 2007–2011 рр. – 11,6%, у 2012–2016 рр. – 10,9%. Проте важливим є продовження державного регулювання системи охорони здоров'я, раціоналізація видатків та підвищення контролю за їх цільовим використанням.

Тенденцією до зростання характеризуються видатки Зведеного бюджету України на загальнодержавні функції. Так, за період 2002–2006 рр. даний показник становив 12,3%, у 2007–2011 рр. відбулося його зменшення до рівня 11,1%, проте у 2012–2016 рр. значне збільшення обсягів даних видатків зумовило їх зростання до рівня 14,3%. У середньому за 2002–2016 рр. частка видатків на загальнодержавні функції становила 12,6%. Основною причиною даного зростання є нарощення державного боргу та, відповідно, видатків на його обслуговування (рис. 1).

Загалом середнє значення даного виду видатків за 2002–2016 рр. становить 4,7; при цьому передбачається його збільшення до 5% валового внутрішнього продукту протягом наступних п'яти років.

Економічна класифікація видатків та кредитування бюджету відображає напрями фінансування та характеризує їх загальну структуру (табл. 4).

Згідно з даними табл. 4, за період 2007–2016 рр. у загальній структурі видатків Зведеного бюджету України переважають поточні видатки, що становлять 30,8% валового внутрішнього продукту. Капі-



Рис. 1. Динаміка частки видатків Зведеного бюджету України на обслуговування боргу у 2002–2016 рр.

Як свідчать дані рис. 1, у період з 2002 р. по 2008 р. відбувалося зниження частки видатків Зведеного бюджету України на обслуговування боргу з 4,9% у 2002 р. до 1,38% у 2008 р. Проте у зв'язку з негативним впливом світової фінансово-економічної кризи та уповільненням темпів економічної динаміки в Україні держава використовувала механізми позикового фінансування дефіциту державного бюджету, що зумовило зростання видатків на його обслуговування. Значне збільшення відбулося також з 2014 р., коли обсяг видатків зріс з 6,56% у 2013 р. до 9,45% у 2014 р. і до 12,67% у 2015 р. 2016 рік характеризувався зменшенням даного показника до 11,5%, проте це зумовлено лише кон'юктурними характеристиками залучених позик. Тенденції ж відображають можливість подальшого нарощення обсягів видатків на обслуговування державного боргу, що потребує формування чіткої та виваженої політики у сфері фінансування боргових зобов'язань, розробки довгострокової стратегії їх управління.

Важливим напрямом фінансування є видатки на оборону, що відображають забезпечення обороноздатності країни. Саме тому за період 2012–2016 рр. відбулося їх зростання на 2,2% порівняно з 2007–2011 рр.

тальні вкладення знаходяться на рівня 3%, що є достатньо низьким показником, до того ж, відбувається їх постійне зменшення. Так, у 2007 р. частка капітальних видатків складала 5,4%, тоді як у 2016 р. вона становила лише 3,1%. Зазначене свідчить про переорієнтацію державної політики на реалізацію поточних завдань і функцій у зв'язку з обмеженістю фінансових ресурсів для довгострокових вкладень та інвестиції. На місцевому рівні показники капітальних вкладень також є досить низькими. Так, у 2007–2016 рр. вони становлять у середньому 1,6%, у 2007–2011 рр. даний показник був на рівні 1,9%, у 2012–2016 рр. – 1,4%. Поточні видатки місцевих бюджетів знаходились на рівні 13% за період 2007–2016 рр.

Державний бюджет України також характеризується зростанням поточних видатків – з 23,6% у 2007–2011 рр. до 27,1% у 2012–2016 рр. і зменшенням капітальних видатків з 2,3% до 1,2% за аналогічний період, проте у 2016 р. відбулось зростання їх частки на 0,3% порівняно з 2015 р. Із загального обсягу збільшення видатків державного бюджету, що становив 119,5 млрд грн, основна частина (близько 41,1%) була витрачена на виплати пенсій та соціальної допомоги. Оплата праці займає 23,4% зростання, поточні транс-

Структура та питома вага видатків бюджету у ВВП за економічною класифікацією у 2007–2016 рр., %

Рік	Місцеві бюджети		Державний бюджет		Зведений бюджет	
	Поточні видатки	Капітальні видатки	Поточні видатки	Капітальні видатки	Поточні видатки	Капітальні видатки
2007	11,4	3,1	20,6	3,6	26,0	5,4
2008	11,9	2,7	22,8	2,7	28,3	4,3
2009	13,7	1,3	25,4	1,1	31,5	2,2
2010	13,5	1,2	26,1	1,9	32,1	2,8
2011	12,6	1,3	23,2	2,4	28,8	3,2
2007–2011	12,6	1,9	23,6	2,3	29,3	3,6
2012	14,6	1,1	25,9	2,1	32,0	2,9
2013	14,2	1,0	26,6	1,2	32,9	2,0
2014	13,5	0,9	27,0	0,5	32,1	1,3
2015	12,5	1,6	28,3	0,9	32,0	2,4
2016	12,5	2,2	27,6	1,2	32,0	3,1
2012–2016	13,5	1,4	27,1	1,2	32,2	2,3
2007–2016	13,0	1,6	25,4	1,8	30,8	3,0

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

ферти, що здійснюються органам державного управління, становлять 15,7%, видатки на обслуговування державного боргу – 9,1%, поточні трансферти населенню – 1,2%, витрати на оплату комунальних платежів та придбання енергоносіїв становлять 0,8%. Зміна структури видатків за економічною класифікацією пов'язана, зокрема, зі збільшенням капітальних видатків. Вони становили 26,6 млрд грн, що на 9,2 млрд грн, або на 52,4%, ніж у 2015 р. Рівень їх виконання збільшився на 5,0% і становив 74%. Частка видатків на захищені статті збільшилася, вона становила 82,2% усіх видатків державного бюджету. Зазначене, зокрема, пов'язано зі збільшенням видатків на виплату пенсій і допомог. Виконання видатків за захищеними статтями за 2016 р. склало 99,6% річного плану, що на 0,7% більше минулорічного показника.

Ефективне управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики. При цьому програмно-цільовий метод є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. На сьогодні програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків застосовується на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та інших даних, що містяться у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних

програм. Отже, при застосуванні програмно-цільового методу існує можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат.

У 2016 р. виконувалося 493 державні бюджетні програми, або на 55 бюджетних програм менше, ніж у 2015 р. 22 бюджетні програми, затверджені у Державному бюджеті України на загальну суму 8,8 млрд грн, взагалі не фінансувалися. Найбільше – від 90% до 100,0% – профінансована 381 бюджетна програма, або 77,3% від загальної кількості затверджених.

На сучасному етапі важливою є оцінка ефективності бюджетних програм за такими критеріями:

- ✦ виконання бюджетної програми за напрямками; виконання бюджетної програми за джерелами надходжень;
- ✦ виконання результативних показників;
- ✦ виконання показників бюджетної програми порівняно із показниками попереднього року;
- ✦ виконання інвестиційних (проектів) програм;
- ✦ наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів; стан фінансової дисципліни.

З метою оцінки ефективності бюджетної програми визначаються рівень досягнення мети та виконання завдань програми при використанні відповідного обсягу бюджетних коштів, можливості досягнення кращих результатів при використанні цих коштів, зазначаються недоліки та упущення організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, а також пов'язані з неналежним виконан-

ням головним розпорядником функції з управління бюджетними коштами. Також надаються пропозиції щодо усунення недоліків при виконанні бюджетної програми та покращення управління бюджетними коштами [7, с. 68].

Для бюджетної політики України характерно перевищення видаткової частини над дохідною. Сутність бюджетного дефіциту як економічного явища в науковій літературі часто трактують як об'єктивні економічні відносини, що виникають між учасниками відтворювального процесу під час використання державою грошових коштів понад наявні доходи бюджету. Глибинними причинами бюджетного дефіциту в Україні стали зниження виробництва, ефективності функціонування галузей економіки й підприємств, складна соціально-економічна ситуація, що зумовили зменшення обсягів валового внутрішнього продукту та національного доходу. Це стало причиною скорочення величини фінансових ресурсів у державі, що й відобразилося на показниках бюджету у вигляді довгострокового дефіциту (рис. 2).

прийняті з дефіцитом, фактично зводяться або з профіцитом, або з обсягом дефіциту, значно меншим порівняно із запланованими показниками.

Структура джерел фінансування бюджетного дефіциту у 2016 р. змінилася порівняно з минулими роками. Більше половини всього обсягу фінансування було забезпечено за рахунок зовнішніх запозичень. Частка фінансування за рахунок внутрішніх запозичень складала 39,5%. Водночас за минулий рік вдалося створити обсяг залишків за загальним фондом у сумі 26,2 млрд грн, що становить 4,8% видатків загального фонду державного бюджету.

В умовах забезпечення фінансової децентралізації місцевих органів влади виникає потреба в оптимізації видатків місцевих бюджетів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними кошта-

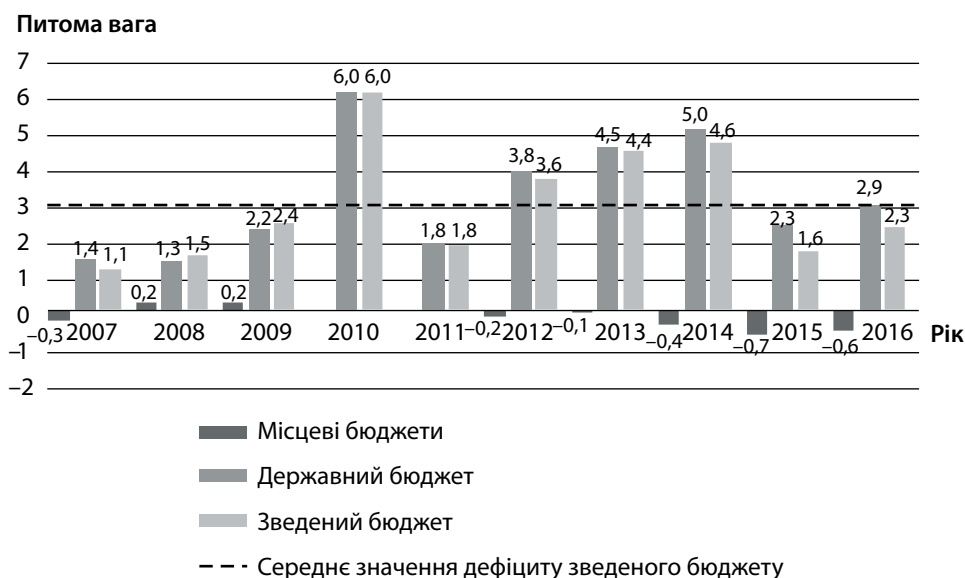


Рис. 2. Динаміка питомої ваги дефіциту бюджету у валовому внутрішньому продукті у 2007–2016 рр.

Дефіцит бюджету є потужним інструментом регулювання економіки країни через механізми розширеного фінансування. Дефіцит державного бюджету у 2016 р. склав 70,1 млрд грн, що становить 83,8% граничного обсягу, встановленого Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». Порівняно з 2015 р. дефіцит державного бюджету збільшився на 24962,7 млн грн. У 2016 р. бюджетно-податкова політика набула стимулюючого характеру та зробила свій внесок у відновлення економічного зростання в країні. Останніми роками Державний бюджет України приймається з дефіцитом. Ця політика спрямована на збільшення бюджетних видатків порівняно із залученнями доходами. Проте такі важелі використовуються непослідовно. А в окремі періоди бюджету,

ми. Для досягнення даної мети поставлено завдання щодо чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери та перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами. Поряд з тим, в умовах прийнятих змін до бюджетного законодавства в напрямі децентралізації фінансів, виникає потреба в удосконаленні окремих аспектів фінансування місцевих бюджетів [2, с. 375].

Аналізуючи дані щодо моніторингу видатків держбюджету та резюмуючи дослідження вітчизняних учених щодо питань шляхів оптимізації видатків Державного бюджету України, всі заходи можна розділити

на дві різнобічні групи: структурні та організаційні. Структурні заходи передусім стосуються зміни головних напрямів фінансування, а саме: стабілізація, тобто, зниження до оптимального рівня видатків на забезпечення органів державного управління; підвищення до оптимально можливого рівня видатків підприємствам державної форми власності для їх економічного розвитку та стабілізації; раціоналізація та оптимізація видатків на соціальну сферу (перегляд пільг, поширення платних послуг). Отже, зменшення фінансування у сферу управління надає змогу спрямувати фінансові ресурси на інвестиції в розширення виробництва та забезпечення високого добробуту населення.

Серед організаційних заходів для раціоналізації видатків Державного бюджету України важливим є: організація державного контролю за використанням ресурсів бюджету, затвердження обґрунтованого бюджету, оптимізація мережі виконавців бюджетних програм, узгодженість бюджетного та податкового законодавства з нормами, які стосуються збалансованості дохідної та видаткової частин.

Економія бюджетних видатків внаслідок удосконалення процедур навіть при збереженні діючої структури бюджетної сфери спроможна пом'якшити проблему бюджетної розбалансованості та нестачі фінансових ресурсів держави, проте лише в короткостроковому періоді. Системне розв'язання цих проблем у рамках перебудови бюджетної політики на засадах економічного прагматизму вимагатиме інституційної модернізації, спрямованої на: оптимізацію сфер відповідальності держави, органів місцевого самоврядування, підвищення соціальної відповідальності суспільства і бізнесу; оптимізацію соціальних зобов'язань держави та перехід від патерналізму в соціальній сфері до партнерства між державою, бізнесом і громадянами в усіх аспектах соціальної допомоги; організаційну перебудову процесів, які є об'єктом державного фінансування (надання послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, адміністративних послуг, виконання основних державних функцій: управління, забезпечення безпеки та оборони тощо); підвищення ефективності матеріального забезпечення зазначених процесів (енергоефективність, якість надання послуг, потреба в персоналі та ін.).

Важливою умовою посилення впливу видаткової частини бюджету на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства є розробка та запровадження обґрунтованих методів визначення обсягів і структури видатків бюджету, запровадження дієвого механізму оптимізації бюджетних програм, удосконалення порядків використання бюджетних коштів. Сукупність досягнутих результативних показників, що відповідають основним цілям і завданням бюджетних призначень з урахуванням обсягу здійснених видатків бюджету, дієвості інституційних перетворень розвитку суспільного середо-

вища, становить економічну сутність ефективності бюджетних видатків як складової системи державного регулювання економіки [11, с. 225].

В умовах обмеженості фінансових ресурсів, доцільним є перехід до програмно-цільового методу планування видатків бюджетів усіх рівнів. Ключовими компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, їх середньострокове та стратегічне планування, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості в бюджетному процесі. У зв'язку з цим посилюється відповідальність за використання бюджетних коштів на всіх рівнях бюджетної системи. Видатки державного бюджету затверджуються в розрізі головних розпорядників за бюджетними програмами.

Слід відмітити, що бюджетна програма являє собою систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Для отримання результативного бюджету важливим є застосування індикаторів у вигляді показників результативності, які показують доцільність та економічну ефективність витрачання бюджетних коштів, тобто методом забезпечення результативності бюджету є розроблення системи програм із результативними показниками їх використання. Показники можуть визначатися окремо за кожним завданням, а також загалом за програмою, що залежить від складності та неоднорідності напрямів діяльності виконавця програми. Результативні показники поділяють на чотири групи: показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми; показники продукту – використовують для оцінки досягнення окреслених цілей. Показником продукту є, наприклад, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими під час виконання бюджетної програми; показники ефективності розраховують як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту); показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) [9].

Аналіз архітектури системи видатків бюджету дозволив структурувати її елементи, обґрунтувати взаємодію та взаємозв'язки між ними. Інституційна характеристика видатків бюджету відображає сукупність підсистем правового, інформаційного та інституціонального забезпечення процесу розподілу та використання бюджетних коштів, параметри організації якого задаються методичним інструментарієм механізму управління видатками бюджету, а вектор розвитку визначається цілями соціально-економіч-

ної стратегії держави. Розуміння видатків бюджету як системи та детальний аналіз її архітектури полегшує вивчення і моделювання процесу організації розподілу, використання коштів бюджету [3, с. 169].

В умовах структурної перебудови проводилася виважена бюджетна політика у сфері видатків, спрямована, перш за все, на підвищення обороноздатності держави, своєчасних виплат за борговими зобов'язаннями, фінансування відповідно до планових показників усіх соціальних виплат і допомог, а також забезпечення жорсткої економії бюджетних коштів. Удосконалення системи бюджетних видатків повинно здійснюватись у сфері управління, економічної діяльності, а також у соціальній сфері. Одними із пріоритетних її напрямків є вдосконалення державного контролю, бюджетного та податкового законодавства, мережі виконавців, перехід від бюджетного планування до бюджетного прогнозування та інші.

ВИСНОВКИ

Необхідність бюджетного регулювання економіки обумовлена особливостями ринкового саморегулювання, пошуком ефективніших неринкових варіантів задоволення потреб у суспільних благах, усуненням зовнішніх ефектів. Саме тому бюджетне фінансування є вагомим інструментом впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання та ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення якісних умов функціонування ринкового механізму та забезпечення соціально-економічного розвитку. Це складний процес, до якого належить процедура розробки фінансових інструментів, обґрунтування їх дієвості, вибір методів використання. Властивості регулятивних функцій залежить від рівня розвитку продуктивних сил країни, її політичної орієнтації, соціальної структури, національних особливостей. На сьогодні метою бюджетного регулювання у сфері видатків економіки є стійкий економічний розвиток. Інституційна модернізація, яка здійснюється в Україні, покликана змінити особливості участі держави в господарських процесах, створити економічні умови для забезпечення високої ділової активності, усвідомити необхідність державного втручання в економічні процеси. Зміст бюджетного фінансування визначається завданнями органів державної влади, а також комплексом організаційних, економічних, фінансових та управлінських засобів й інструментів. Особливого значення набувають такі інструменти, як прогнозування, планування, програмування. Ефективність бюджетних видатків залежить від того, наскільки виважено використовуються економічні, правові та адміністративні важелі у процесі реалізації фінансової політики. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. **Боголиб Т. М.** Бюджетная система Украины: новая реальность и глобальные вызовы. *Економічний часопис-XXI*. 2016. № 1-2. С. 41–43.

2. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку : монографія / Л. В. Лисяк, О. В. Гриценко, С. В. Качула, К. М. Роменська та ін. Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. 396 с.

3. **Васютинська Л. А.** Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія. Одеса : Друк-Південь, 2014. 192 с.

4. **Вдовиченко А. М.** Дискреційна складова фіскальної політики України. *Журнал європейської економіки*. 2013. Т. 12, № 2. С. 165–177.

5. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / І. Я. Чугунов, А. В. Павелко, Т. В. Канаєва та ін. Київ : КНТЕУ, 2015. 376 с.

6. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації : монографія / В. Р. Сіденко, М. І. Скрипниченко, В. С. Пономаренко, І. Я. Чугунов та ін. Київ : КНТЕУ, 2017. 648 с.

7. **Лук'яненко І., Сидорович М.** Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : монографія. Київ : НаУКМА, 2014. 230 с.

8. **Пасічний М. Д.** Особливості реалізації вітчизняної бюджетної політики. *Економіка та держава*. 2016. № 5. С. 43–48.

9. **Сіташ Т. Д.** Планування бюджетних видатків: концептуалізація та тенденції. *Економіка. Управління. Інновації*. 2014. № 1. URL: http://library.tneu.edu.ua/images/stories/praci_vukladachiv/Вінницький%20інститут%20економіки/каф.%20фінанси%20і%20кредит%20сіташ%20т.д/111%20планування%20бюджетних%20видатків%20концептуалізація%20та%20тенденції.pdf

10. **Чугунов І. Я., Брижан К. В.** Бюджетна політика в умовах трансформації економіки. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. 32 (1). С. 241–251.

11. **Чугунов І. Я., Ігнатюк І. М.** Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни. *Економічний вісник університету*. 2016. № 28/1. С. 217–226.

12. **Chugunov I. Y., Makogon V. D.** Budget policy under economic transformation. *Економічний часопис-XXI*. 2016. № 3-4 (2). Р. 66–69. URL: <http://soskin.info/userfiles/file/Economic-Annals-pdf/DOI/ea-V158-15.pdf>

REFERENCES

Bogolib, T. M. "Byudzhetnaya sistema Ukrainy: novaya realnost i globalnyye vyzovy" [Budget system of Ukraine: a new reality and global challenges]. *Еkonomichnyi chasopys-XXI*, no. 1-2 (2016): 41-43.

Chugunov, I. Ya., and Makogon, V. D. "Budget policy under economic transformation". *Еkonomichnyi chasopys-XXI*. 2016. <http://soskin.info/userfiles/file/Economic-Annals-pdf/DOI/ea-V158-15.pdf>

Chuhunov, I. Ya. et al. *Derzhavne finansove rehuliuвання ekonomichnykh peretvoren* [State financial regulation of economic transformations]. Kyiv: KNTEU, 2015.

Chuhunov, I. Ya., and Bryzhan, K. V. "Biudzhetna polityka v umovakh transformatsii ekonomiky" [Budget policy in the context of transforming the economy]. *Еkonomichnyi visnyk universytetu*, no. 32(1) (2017): 241-251.

Chuhunov, I. Ya., and Ihnatiuk, I. M. "Formuvannya vydatkiv biudzhetu u systemi sotsialno-ekonomichnoho rozvytku krainy" [Formation of budget expenditures in the system of social and economic development of the country]. *Еkonomichnyi visnyk universytetu*, no. 28/1 (2016): 217-226.

Lukianenko, I., and Sydorovych, M. *Biudzhethno-podat-kova polityka Ukrainy: novi vyklyky* [Budget and Tax Policy of Ukraine: New Challenges]. Kyiv: NaUKMA, 2014.

Lysiak, L. V. et al. *Biudzhethna skladova realizatsii dominantnykh napriamiv suspilnoho rozvytku* [Budget component of realization of dominant directions of social development]. Dnipropetrovsk: DDFA, 2015.

Pasichnyi, M. D. "Osoblyvosti realizatsii vitchyznianoї biudzhethnoi polityky" [Features of the implementation of domestic fiscal policy]. *Ekonomika ta derzhava*, no. 5 (2016): 43-48.

Sidenko, V. R. et al. *Instytutsiina transformatsiia finansovo-ekonomichnoi systemy Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [Institutional transformation of the financial and economic system of Ukraine in the conditions of globalization]. Kyiv: KNTEU, 2017.

Sitash, T. D. "Planuvannia biudzhethnykh vydatkiv: kontseptualizatsiia ta tendentsii" [Budget Expenditure Plan-

ning: Conceptualization and Trends]. *Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii*. 2014. http://library.tneu.edu.ua/images/stories/praci_vukladachiv/Vinnytskyy%20Institut%20ekonomiki/kaf.%20finansy%20i%20kredit%20sitash%20t.d/111planuvannya%20byudzhethnykh%20vydatkiv%20konceptualizatsiia%20ta%20tendentsii.pdf

Vasiutynska, L. A. *Systema vydatkiv biudzhetu v umovakh rozvytku prohramno-tsilyovoho upravlinnia* [System of budget expenditures in the conditions of development of software and target management]. Odesa: Druk-Pivden, 2014.

Vdovychenko, A. M. "Dyskretsiiina skladova fiskalnoi polityky Ukrainy" [Discretionary component of fiscal policy of Ukraine]. *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky*. Vol. 12, no. 2 (2013): 165-177.