
ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.143.2

Ю. Д. РАДІОНОВ,
*кандидат економічних наук,
начальник відділу адаптації та імплементації міжнародних стандартів,
моніторингу та аналізу у сфері державного фінансового контролю
Рахункової палати України
(Київ)*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено повноту запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Встановлено факти недотримання учасниками бюджетного процесу вимог бюджетного законодавства і наведено наочні приклади. Акцентовано увагу на важливості цього методу при пошуку шляхів вирішення нагальних соціально-економічних проблем в Україні.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджет, бюджетні кошти, ефективність використання бюджетних коштів, інститут.

YURIY RADIONOV,
*Cand. of Econ. Sci.,
Head of the Department for Adaptation and Implementation of International Standards,
Monitoring and Analysis in the Sphere of the State Financial Control,
Accounting Chamber of Ukraine
(Kyiv)*

PROGRAM-TARGET METHOD OF BUDGETING: IMPLEMENTATION PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The completeness of implementation of the program-target method in the budget process is researched. The facts of non-compliance by participants of the budget process with the requirements of budget legislation are determined and illustrative examples are presented. The emphasis is placed on the importance of this method when solving urgent socio-economic problems in Ukraine. The ways to solve this problem are outlined.

Keywords: program-target method, budget, budget funds, efficiency of using the budget funds, institution.

Одним з надійних шляхів вирішення соціально-економічних проблем є застосування програмно-цільового методу формування бюджету. Засновником цього методу дослідники вважають Р. Макнамера – американського економіста, професора Гарвардського університету, колишнього міністра оборони США. Досвід зарубіжних країн говорить, що цей метод широко застосовується не тільки на державному рівні, а й у регіональному зрізі, демонструючи високу ефективність порівняно з іншими методами управління бюджетними коштами. За часів СРСР були спроби запровадити програмно-цільовий метод у радянську систему господарю-

© Радіонов Юрій Денисович (Radionov Yuriy), 2018; e-mail: radud@ukr.net.

вання *, проте всі вони не були реалізовані через його несприйняття тодішньою системою. У сучасній Україні замість інтенсивних переважають екстенсивні методи управління економікою, що не може не позначитися на ефективності використання бюджетних коштів і розв'язанні невідкладних соціально-економічних проблем. Водночас знизити гостроту проблеми могло б застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Так, програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. було передбачено запровадити на місцевому рівні середньострокове бюджетне планування та повномасштабне застосування програмно-цільового методу.

У рамках внесених змін (у грудні 2014 р.) до Бюджетного кодексу України (БКУ) щодо реалізації реформи міжбюджетних відносин передбачено з 2017 р. запровадити програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів (п. 18 розділу IV "Прикінцеві та перехідні положення"). Відповідно до ст. 2 (п. 42) БКУ, у бюджетному процесі програмно-цільовим є метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу **. Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, істотно відрізняється від традиційного постатейного методу, оскільки орієнтується на фінансування бюджетних програм, а не штатних посад чи адміністративних одиниць. Основні компоненти цього методу – середньострокове планування доходів і видатків, довгострокове планування капітальних інвестицій, моніторинг, аналіз, оцінювання виконання бюджету та стратегічне прозоре планування.

Проблематиці становлення і розвитку програмно-цільового методу в Україні присвячено наукові праці таких вітчизняних вчених, як В.М. Білопольська [1], Я.М. Казюк [2], Л.Є. Клець [3], Л.В. Лисяк [4], В.М. Федосов та В.М. Опарін [5], Ц.Г. Огонь [6], Т. Станкус [7] та інші. У контексті інноваційного управління ресурсами бюджету регіону програмно-цільовий метод досліджувала В.М. Білопольська [1]. Я.М. Казюк вивчала програмно-цільовий метод як механізм управління бюджетними ресурсами на рівні місцевого самоврядування [2]. Ц.Г. Огонь розглядав цей метод у контексті виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [6], а Л.В. Лисяк – з позиції ефективності використання коштів місцевих бюджетів [4]. Л.Є. Клець досліджувала застосування програмно-цільового методу для досягнення ефективності й результатів, які є необхідними в державному секторі при використанні бюджетних ресурсів [3]. В.М. Федосов і В.М. Опарін зосереджували увагу на можливостях бюджету (існуючих ресурсах) та найефективнішому їх використанні з метою отримання конкретних результатів [5].

Різноманітність досліджень з приводу застосування програмно-цільового методу бюджетування свідчить про його багатоаспектність, тому сьогодні цей метод є інноваційним в управлінні видатками бюджету, а також важливим інструментом досягнення високих показників соціально-економічного розвитку. Незважаючи на доробок вітчизняних науковців, досі існують проблеми щодо прак-

* Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы : Постановление ЦК КПСС от 12.07.1979 г. № 695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/600369>.

** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-V [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>.

тичної реалізації основоположних принципів програмно-цільового методу в Україні, тому необхідно продовжувати науковий пошук.

З огляду на це, **мета статті** – дослідити сучасний стан впровадження програмно-цільового методу, встановити проблеми та напрацювати шляхи його подальшого розвитку.

Аналіз історичного минулого свідчить, що країни, які вже впровадили програмно-цільовий метод, керувалися принципами докорінної зміни становища, часто характеризувалися хронічними проблемами в соціально-економічній сфері, етнічними, релігійними суперечностями, демографічними кризами, техногенними катастрофами, викликами, пов'язаними із зміною клімату, тощо. Отже, застосування програмно-цільового методу завжди розпочиналося з вирішення цих питань. Нині елементи даного методу в бюджетному процесі використовує більшість країн з ринковою економікою: передусім Канада, ряд європейських країн, Нова Зеландія, Австралія та багато інших, серед яких і країни колишнього Радянського Союзу. Зокрема, значних успіхів у застосуванні програмно-цільового методу досягли країни Балтії та Казахстан [5, с. 167].

Як наголошує Я.М. Казюк, головними позитивними досягненнями британського підходу до програмно-цільового методу бюджетування стали посилення бюджетної дисципліни та підвищення ефективності видатків завдяки їх довгостроковому плануванню. Крім того, уряд Великобританії вважає, що застосування цього методу бюджетування дозволило більш раціонально розподіляти кошти за головними напрямками [2, с. 272], адже проблема визначення пріоритетів і ефективного розподілу та використання коштів є актуальною для будь-якої країни, особливо в умовах обмеженості ресурсів. На думку Т. Станкус, застосування програмно-цільового методу в Україні пов'язано з необхідністю вдосконалення системи управління державними фінансами для забезпечення обґрунтованості процесу розробки та реалізації фінансово-бюджетної політики держави, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів [7, с. 11].

Нормативно-правовою основою запровадження програмно-цільового методу в Україні стали накази *, розпорядження **, БКУ *** та інші акти. Згідно із затвердженою урядом Концепцією ****, мета запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі – встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання.

У ній визначено такі основні елементи:

- формування бюджету в розрізі бюджетних програм;
- визначення відповідальних виконавців бюджетних програм;

* Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ Мінфіну від 14.12.2001 р. № 574 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget/574.pdf>; Про паспорти бюджетних програм : наказ Мінфіну від 29.12.2002 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

** Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

*** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>.

**** Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

– прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету;

– визначення складових бюджетних програм (мета та завдання бюджетної програми; напрями діяльності, що відповідають завданням і функціям головного розпорядника коштів; результативні показники — кількісні та якісні, що характеризують виконання бюджетної програми і підтверджені статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю й дають можливість оцінити використання коштів за бюджетною програмою);

– запровадження середньострокового бюджетного планування;

– паспорти бюджетних програм.

Закладений у Концепції принцип, на якому побудовано програмно-цільовий метод, істотно відрізняється від традиційного постатейного методу управління бюджетом, який дозволяє визначити обсяг фінансування тієї чи іншої статті, а результат цього фінансування встановити не можна. Принцип же бюджетування, закладений у програмно-цільовий метод, дає можливість використовувати бюджетні кошти на конкретну мету з подальшим отриманням заздалегідь запланованого результату, який після його досягнення докорінно змінює становище в екологічній чи соціально-економічній сферах (рис. 1). Таким чином, встановлюється прямий зв'язок між виділеними коштами та отриманим конкретним соціально-економічним або іншим результатом.

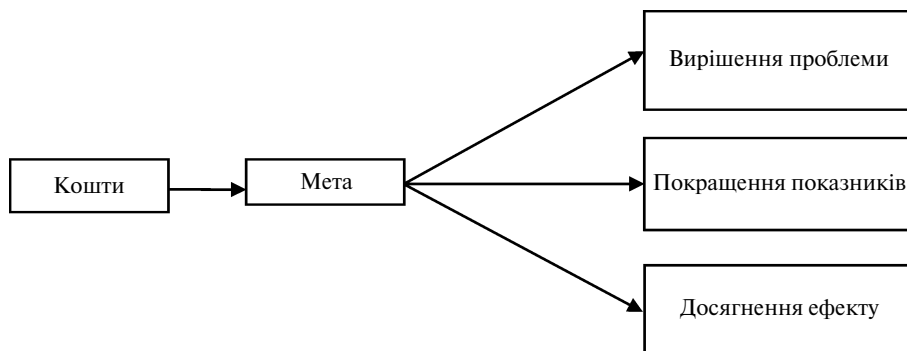


Рис. 1. Принцип виділення коштів за програмно-цільовим методом

Розроблено автором.

Головні плюси програмно-цільового методу полягають у концентрації зусиль щодо вирішення проблеми, тобто виділення коштів є ключовим принципом цього методу. При постатейному підході має значення не мета, а сам факт виділення коштів для окремої установи, напряму, об'єкта, проте для розпорядника коштів неістотно, чи отримано результат. Саме спрямованість на вирішення проблеми, покращення соціально-економічних показників, досягнення поставленої мети відрізняє програмно-цільовий метод від постатейного. Формалізація взаємозв'язків між бюджетними та економічними показниками дає можливість проводити моніторинг соціально-економічної ефективності й результативності за допомогою індикаторів, які можна групувати за критеріями умови, структури та ефекту [8, с. 51].

За допомогою оцінювання показників, прописаних у паспорті бюджетної програми, не тільки легко пересвідчитися щодо ступеня досягнутості мети, а й

перевірити якість робіт, товарів і наданих послуг, а також який соціальний, економічний та екологічний ефект отримано. Таким чином, програмно-цільовий метод через встановлення прямого зв'язку між виділеними коштами і кінцевим результатом сприяє транспарентності руху коштів та ефективності їх використання. На нашу думку, він є дійовим інструментом вирішення соціально-економічних проблем, фактором забезпечення результативності бюджетних програм, ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.

Основою програмно-цільового методу слугує бюджетне планування, оскільки від нього залежать доцільність бюджету, його реалістичність та якість виконання. Необгрунтований бюджет не може бути ефективним, тим більше – вирішувати нагальні проблеми, сприяти стабілізації фінансової системи та забезпечувати економічне зростання. У цьому зв'язку всі майбутні проблеми бюджету, взаємоузгодження в ланках бюджетної системи мають вирішуватися не в процесі його виконання, а на стадії планування. Однак, як свідчать результати аудитів, на практиці виходить дещо інакше.

Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів, показав, що МОН не створило умов для обгрунтованого планування видатків на такі цілі, належним чином не організувало та не координувало роботу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. У результаті з порушенням чинного законодавства було заплановано 55,7 млн. грн. видатків і 7,6 млн. грн. доходів, з них з порушеннями використано 0,6 млн. грн. і неефективно – 0,3 млн. грн. Крім того, формальне затвердження результативних показників бюджетної програми не дозволило оцінити її ефективність, ступінь досягнення поставленої мети та виконання її завдань*.

Дослідження практичного застосування програмно-цільового методу в бюджетній системі України свідчить, що іноді формат розробки, затвердження та сам аналіз впливу виконання бюджетних програм на кінцевий результат не відповідають ідеології програмно-цільового методу. Пояснюється це недостатнім рівнем знань, навичок і невисокою заінтересованістю розробників бюджетних програм у кінцевому результаті. Тим часом, відповідно до положень БКУ (ст. 2, п. 4), саме досягнення єдиної мети щодо виконання завдань та отримання очікуваного результату є основою бюджетної програми**.

Перехід до програмно-цільового методу управління бюджетом передбачає моніторинг та оцінювання результатів виконання бюджетних програм головними розпорядниками коштів. Таким чином, вони визначають бюджетну програму і призначають її відповідальних виконавців. Кожна бюджетна програма, згідно з програмно-цільовим методом, має бути націлена на досягнення результату, наприклад екологічного або соціально-економічного. Показники результативності, такі як напрями, мета і завдання діяльності, мають чітко прописуватись у паспорті бюджетної програми. Якщо в ньому їх не вказано, то це в подальшому негативно позначиться на оцінюванні ефективності виконання бюджетної програми. Крім того, виникне ризик невиконання самої бюджетної програми і поставлених у ній завдань.

* Звіт Рахункової палати за 2015 рік. – С. 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf.

** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>.

У цілому всі бюджетні програми, передбачені у видатках бюджету, повинні бути націлені на конкретний результат. Крім формальної складової, це дає можливість оцінити, зокрема, і контролюючим органам, не тільки програму, а й діяльність головного розпорядника та відповідальних виконавців бюджетної програми. Встановлення ефективності видатків бюджету — вид діяльності державних чи муніципальних органів влади, спрямованої на порівняння витрат і результатів витрачання бюджетних коштів [4, с. 44]. Якість виконання функцій держави залежить від ефективності формування та використання бюджетних коштів [9, с. 12].

Ефективне використання бюджетних коштів при виконанні бюджетних програм згладжує дисбаланси соціально-економічного розвитку, дає можливість вирішувати назрілі проблеми, впливати на темпи зростання економіки, стабілізувати макроекономічні показники, фінансову та економічну системи. Постійні аналіз і моніторинг бюджетних видатків, з одного боку, дають можливість відстежувати бюджетний процес, виправляти недоліки, а з іншого — впевнено рухатись у фаворі стратегічних соціально-економічних цілей.

Відсутність чітко визначених кількісних та якісних показників і завдань, які необхідно прописувати в паспортах бюджетних програм, заважає оцінюванню ефективності використання бюджетних коштів та досягненню кращих результатів, тобто не орієнтує на результат і не зобов'язує органи влади при формуванні бюджету оптимізувати структуру видатків, зосереджувати обмежений ресурс на пріоритетних напрямках і вирішувати проблеми соціального, економічного та культурного розвитку міст, сіл, окремих територій. За таких умов кошти використовуватимуться нераціонально та неефективно.

Так, результати 13 аудитів ефективності використання коштів держбюджету, проведених Рахунковою палатою України у 2013–2014 рр., показали, що центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) не забезпечили відповідного планування бюджетних коштів на наукову діяльність та її належну організацію, починаючи з формування тематики прикладних наукових досліджень і закінчуючи запровадженням у практику отриманих наукових результатів. Дорадчими органами ЦОВВ не виконувалися функції щодо визначення пріоритетів прикладних наукових досліджень. Економічна ефективність впровадження наукових результатів не оцінювалася. Чинний механізм державного замовлення на підготовку наукових кадрів є формальним, а реальні потреби галузей економіки у наукових кадрах не визнаються. Як наслідок, наукова діяльність ЦОВВ була недейовою при вирішенні нагальних проблем у відповідних галузях економіки, хоча протягом 2012–2014 рр. на галузеву науку та підготовку наукових кадрів для центральних органів виконавчої влади передбачалися кошти в сумі 2058,1 млн. грн., у тому числі за загальним фондом — 1659,8 млн. грн. Виконання 263 НДР було призупинено, а результати 153 НДР залишилися невпровадженими*.

У сучасних умовах, тим більше за обмеженості бюджетних ресурсів, неприпустимим є те, що деякі головні розпорядники використовують кошти непрозоро, на власний розсуд, що теж не відповідає суті програмно-цільового методу. Так, аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених органам прокуратури України на забезпечення їх діяльності, показав, що отримані ними

* Проблеми галузевої науки / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16745480>.

у 2013 р. та I півріччі 2014 р. з державного бюджету 4764,1 млн. грн. використовувалися керівництвом Генеральної прокуратури України на власний розсуд. Це призвело до бюджетних порушень на суму 14 млн. грн. і неефективного використання 84,6 млн. грн. *.

Результати інших аудитів підтверджують, що в Україні досить помітними є нерозвинутість середньострокового бюджетного планування, а також неузгодженість бюджетних програм з ресурсними можливостями бюджету, що призводить до недофінансування або припинення фінансування багатьох бюджетних програм, які мають стратегічне значення для економіки країни. Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на заходи щодо створення виробництва ядерного палива в Україні, засвідчив, що реалізацію Державної цільової економічної програми “Ядерне паливо України” фактично не забезпечено Міністерством енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля), адже строк її виконання закінчився ще у 2013 р. Виконання декількох інших державних цільових програм, що передбачали створення за роки незалежності України власного виробництва, зірвано через їх істотне недофінансування. Бюджетні кошти, які виділялися Міненерговугілля у 2012–2013 рр. на реалізацію заходів щодо створення власного виробництва ядерного палива, використовувалися з порушеннями чинного законодавства та неефективно. У 2014 р. та за I півріччя 2015 р. кошти з державного бюджету на ці заходи взагалі не виділялися. Жодного показника результативності Державної цільової економічної програми “Ядерне паливо України” не було виконано. Уряд досі не затвердив нову державну цільову програму, яка б визначала комплекс заходів щодо створення виробництва ядерного палива та його елементів для забезпечення потреб у ядерному паливі українських АЕС. Нині узгоджується всього лише проект Концепції такої програми **.

Недосконалість системи бюджетного планування призводить до завищення або, навпаки, заниження доходів бюджету, в тому числі видатків, що негативно позначається на якості надання населенню соціальних послуг. Крім того, є факти порушення бюджетного законодавства, зокрема, щодо своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм. Так, аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО, з метою покриття витрат на проживання (грошової допомоги), показав, що обсяги видатків на виплату грошової допомоги у 2014 р. були завищені більш як на чверть, що призвело до неефективного управління коштами резервного фонду державного бюджету в сумі 152,9 млн. грн., які було повернуто наприкінці 2014 р. до держбюджету. Через несвоечасне затвердження паспорта бюджетної програми станом на 1 березня 2015 р. залишилося 151,1 млн. грн. невикористаних асигнувань загального фонду держбюджету за наявності кредиторської заборгованості з виплати грошової допомоги у сумі 76,7 млн. грн. Аудитом встановлено факти надання допомоги особам, які не мали на це права, і переоплат у

* Коли коштів достатньо, часом їх витрачають неефективно / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744223>.

** Проблеми створення власного виробництва ядерного палива для вітчизняних АЕС не розв’язані / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16746170>.

розмірі 422,1 тис. грн. Більш як у 200 випадках грошова допомога призначалася несвоєчасно, з перевищенням встановленого 10-денного строку на 1–48 днів*.

Практика застосування програмно-цільового методу та використання бюджетних коштів свідчить, що не всі головні розпорядники коштів і відповідальні виконавці бюджетних програм працюють у напрямі ефективності використання коштів. Це пояснюється відсутністю мотиваційної складової в прийнятті своєчасних управлінських рішень. Наприклад, затверджені на 2016 р. асигнування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа військових, які брали участь в АТО, станом на вересень не виділялися, що створило ризик невиконання бюджетної програми та незабезпечення житлом відповідних категорій громадян у вказаному році. Мінсоцполітики підготовлено проект нового порядку та умов надання субвенції, що мало спростити і пришвидшити процедури придбання і передання житла у власність сім'ям загиблих військовослужбовців та інвалідів I та II груп, забезпечити більш ефективне використання коштів держбюджету. Проект розпорядження про затвердження розподілу субвенції на 2016 р. у сумі 300 млн. грн. Мінсоцполітики так і не подало Кабінету Міністрів України, відповідно, фінансування у 2016 р. не здійснювалося**.

Застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу передбачено ст. 20 БКУ, проте дослідження показало, що цей, найбільш прогресивний і ефективний, метод управління бюджетом має певні проблеми з повноцінним впровадженням, оскільки учасники бюджетного процесу не повністю виконують положення БКУ, інші нормативно-правові акти, які регулюють порядок підготовки бюджетних програм, визначення мети, затвердження паспортів тощо. Кабінет Міністрів України тільки в середині лютого 2016 р. затвердив перелік бюджетних програм, здійснення заходів за якими вимагає нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів. Також не було встановлено строк для прийняття порядку використання коштів державного бюджету, тому не було дотримано вимог БКУ (розділ 1, гл. 4, ст. 20).

Формальний підхід до складання вказаного переліку зумовив включення до нього ряду бюджетних програм за загальнодержавними витратами, які передбачають надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам в умовах, коли БКУ не наділяє Кабінет Міністрів України повноваженнями визначати порядок використання бюджетних коштів за такими трансфертами, проте у 2016 р. він ухвалював рішення щодо нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, що не включені до цього переліку. Оскільки уряд не включив до переліку всі нові бюджетні програми, то не було запроваджено механізм використання бюджетних коштів за ними, до того ж не всі вони були використані. Поширення набула практика нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних

* Чому грошова допомога перемішеним особам "не поспішає" до адресатів / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16745548>.

** Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів з числа військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції / Рахункова палата України. — С. 30–31 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750166/Zvit_18-4.pdf?subportal=main.

коштів не за всією бюджетною програмою, а лише за її окремими напрямками. Також було затверджено декілька порядків використання бюджетних коштів, спрямованих на врегулювання механізму їх використання за однією бюджетною програмою, тоді як БКУ передбачає розроблення та затвердження порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою в цілому*.

Результати аудитів, проведених Рахунковою палатою України, підтвердили ряд наявних недоліків при повноцінному запровадженні програмно-цільового методу. Зокрема, при формуванні бюджету не завжди аналізуються актуальні проблеми соціально-економічного розвитку, не досліджуються напрями та шляхи їх вирішення. Зрештою це веде до того, що бюджетні кошти виділяються на устанovu, напрям або об'єкт фінансування без визначення мети і конкретних завдань, які слід виконати. Такий стан справ більше відповідає постатейному методу формування бюджету, оскільки ні до чого не зобов'язує розпорядників коштів і відповідальних виконавців бюджетних програм, а вони використовують бюджетний ресурс на власний розсуд, формально, непрозоро і неконкретно.

Наприклад, у 2002 р. уряд прийняв рішення про реконструкцію та реставрацію Маріїнського палацу, у 2014–2015 рр. і протягом I півріччя 2016 р. надійшло 147 млн. грн., проте роботи досі не завершено. Результати аудиту засвідчили, що за 14 років виконано тільки чверть обсягу робіт, які виконувалися фрагментарно і з великими перервами у фінансуванні. Нині завершено більшу частину (близько 80%) запланованого лише у правому флігелі. Технічний стан головного та паркового фасадів і фасадів лівого флігеля палацу є незадовільним. Мета бюджетних програм, за якими здійснювалося фінансування щодо збереження пам'ятки архітектури загальнодержавного значення, виявилася недосягнутою**.

Через недоліки управлінських рішень, ухвалюваних Кабінетом Міністрів України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерством фінансів України та Донецькою обласною військово-цивільною адміністрацією, план використання коштів державного бюджету, направлених у 2015–2016 рр. на виконання робіт з будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів соціальної та іншої інфраструктури на окремих територіях Донецької області, було виконано не повністю. Так, за трьома бюджетними програмами розвитку не використано 211,1 млн. грн. відкритих асигнувань (понад 28%). Унаслідок цього не виконано всі заплановані роботи і не введено в експлуатацію у встановлені строки 154 пускових об'єкти (40% запланованих). Зокрема, з коштів державного фонду регіонального розвитку у 2015–2016 рр. не освоєно 151,3 млн. грн. (32%) відкритих асигнувань, а із субвенції держбюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2016 р. не використано 40,9 млн. грн. (33%). Крім того, через відсутність належного внутрішнього контролю з боку головних розпорядників коштів на місцях з порушеннями законодавства вико-

* Звіт про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751184/Zvit_5-2_2017.pdf?subportal=main.

** Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на реставрацію та пристосування Маріїнського палацу : рішення Рахункової палати від 20.12.2016 р. № 27-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751220/R_RP_271_2016.pdf?subportal=main.

ристано 35,1 млн. грн., у тому числі за відсутності підтверджувальних документів на оплату фактично невиконаних робіт і невстановленого обладнання – 7,5 млн. грн., неефективно (непродуктивно та неекономно) використано 22,6 млн. грн. *. З цього приводу Ц.Г. Огонь зазначає: аналіз практики реалізації деяких бюджетних програм і планування видатків на них дає підстави стверджувати, що стратегія бюджетної політики на середньострокову перспективу відсутня, а державна політика при виборі пріоритетів щодо фінансування першочергових програм за рахунок публічних коштів є несистемною і непрозорою. Він доводить, що бюджетні програми можуть бути результативними лише за умови зміни підходів та інструментів їх реалізації, використання інтенсивних методів управління державними коштами на кожному етапі їх проходження, повноцінного впровадження в бюджетний процес програмно-цільового методу [6, с. 28].

Фінансування бюджетної програми без встановлення чіткої мети не відповідає ідеології програмно-цільового методу, з визначення якої він і починається, адже вона є відправною точкою розрахунку показників бюджету та планування заходів стратегічного розвитку територій і країни в цілому. Тим часом саме програмно-цільовий метод відіграє провідну роль у системі управління бюджетними ресурсами (рис. 2)

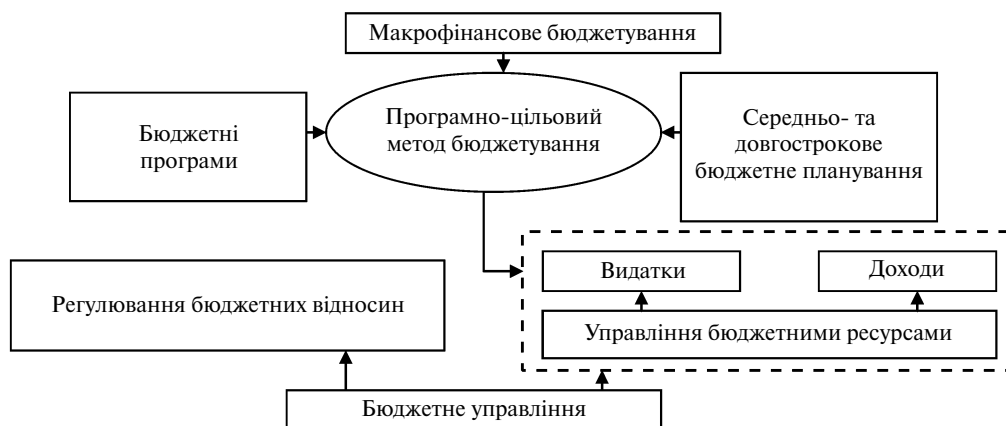


Рис. 2. Програмно-цільовий метод у системі управління бюджетними ресурсами

Розроблено автором.

Результативні показники виконання бюджетної програми – це ті статистичні індикатори, які демонструють її успішність на основі кількісного визначення результатів надання бюджетних послуг [10, с. 1]. Оцінювання ефективності бюджетних програм є інструментом управління бюджетними видатками, який дає можливість органам державного управління та місцевого самоврядування, з одного боку, проаналізувати використання коштів на виконання бюджетної програми для досягнення її визначених мети і завдань, а з іншого – оперативно з'ясувати проблемні сфери та перспективні напрями соціально-економічного розвитку [11, с. 29].

Системність підходу, скерованість на ціль і вирішення конкретних завдань є специфічними особливостями програмно-цільового методу, які підвищують стій-

* За год количество бюджетных нарушений увеличилось почти на 40% / Госказначейство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://biz.censor.net.ua/news/3021065/za_god_kolichestvo_byudjetnyh_narusheniya_ovelichilos_pochti_na_40_goskaznacheystvo.

кість економіки до факторів ризиків (зовнішніх, внутрішніх, циклічних), адже однобокий, некомплексний підхід не дозволяє досягти певних змін в економіці й запустити необхідні реформи. Наприклад, як можна реформувати медичну галузь, не побудувавши необхідної дорожньої інфраструктури (доріг, мостів, тунелів, переїздів), не виконавши капітального ремонту житлового сектору (під'їздів, ліфтів, мереж централізованого водопостачання та водовідведення тощо). Без вирішення соціально-побутових питань, усунення проблем у суміжних галузях неможливо досягти успіху у сфері охорони здоров'я, а без цього важко комплексно боротися із захворюваністю населення, вчасно надавати якісну медичну допомогу громадянам. Таким чином, без сучасного підходу, який враховував би всі елементи зовнішнього та внутрішнього впливу на процес, будь-які зрушення, наприклад, у проведенні медичної реформи або іншій окремо взятій галузі, не дадуть істотного соціально-економічного ефекту, а отже, приречені на поразку.

У країнах, які успішно використовують програмно-цільовий метод, завдяки застосуванню комплексного підходу вдалося вирішити ряд проблем, що нагромаджувалися роками. Зосередивши фінансовий ресурс на пріоритетних напрямках розвитку, запровадивши сувору бюджетну дисципліну та моніторинг виконання завдань, вдалося змінити становище на краще. Для України з її складними соціально-економічними проблемами повноцінне задіяння програмно-цільового методу слугує важливим інструментом запобігання розпорощенню коштів, підвищення ефективності їх використання, стримування негативних тенденцій в економічному та соціальному житті країни.

На нашу думку, актуальність цього методу є очевидною. Крім того, він є ключовою вимогою для всіх країн – кандидатів на вступ до ЄС. В умовах же обмеженості ресурсів, застарілої радянської промисловості, значних регіональних дисбалансів соціально-економічного розвитку застосування програмно-цільового методу бюджетування могло б кардинально змінити становище не тільки в економіці, а й у соціальній сфері, екологічній політиці. Водночас має місце деякий формалізм щодо його впровадження з боку всіх учасників бюджетного процесу – від уряду до відповідальних виконавців бюджетних програм. Наприклад, згідно із ст. 20 і 22 БКУ, головні розпорядники повинні спільно з Мінфіном забезпечити своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, подавати достовірну і повну інформацію, гарантувати відповідність змісту паспортів бюджетних програм Закону України “Про Державний бюджет України” на відповідний рік. Проте, як свідчать результати аудитів, затвердження паспортів ряду бюджетних програм відбувалося несвоєчасно, що скорочувало строки виконання та оплати робіт*.

При затвердженні паспортів бюджетних програм у 2013–2015 рр. Мінфін і головні розпорядники коштів держбюджету не дотримувалися строків, передбачених п. 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання і затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 р. № 1098**. Аналогічна ситуація спостерігалась і у 2016 р. Відкриті у 2016 р. Мінагрополітики асигнування в обсягу 3818,4 тис. грн. за програмою фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу через невчасне (30 грудня

* Звіт Рахункової палати за 2015 рік. – С. 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf.

** Там же. – С. 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf.

2016 р.) затвердження паспорта бюджетної програми не направлялися державному підприємству "Спецагролізинг" *.

Численні факти невиконання бюджетного законодавства встановлює не тільки Рахункова палата України. Так, за даними Державної казначейської служби України, у 2016 р. виявлено фактів порушень бюджетного законодавства розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 5,1 млрд. грн., що на 37,8% перевищує показник 2015 р. (3,7 млрд. грн.) **. Такий стан справ свідчить про системні недоліки в бюджетному процесі. Водночас результати нашого дослідження дають підстави для висновку, що основними проблемами впровадження програмно-цільового методу є:

- неузгодженість значної кількості бюджетних програм;
- нечіткість визначення мети і завдань, що зумовлює нереалістичність та неефективність їх виконання;
- інертність бюджетних програм щодо вирішення актуальних соціально-економічних проблем;
- низька мотиваційна складова при прийнятті управлінських рішень і незацікавленість головних розпорядників коштів, які відповідають за ефективність і результативність виконання бюджетних програм;
- відсутність системи ефективного контролю та оцінювання виконання бюджетних програм;
- брак важелів впливу на порушників бюджетного законодавства.

Перелік існуючих проблем указує на необхідність перебудови бюджетного процесу в напрямі формування конкуренції серед головних розпорядників коштів за отримання ними бюджетних ресурсів, створення системи моніторингу та оцінювання за результатами виконання бюджетних програм, посилення відповідальності виконавців за неефективне використання бюджетних коштів, запровадження дійових механізмів стимулювання органів влади (в особі їх керівників) до пошуку резервів, альтернативних джерел фінансування і підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Ми вважаємо, що потрібно відрегулювати систему відкритого доступу до інформації, сприяти функціонуванню єдиної автоматизованої системи online-контролю від планування до звітування за виконання бюджетних програм. Це дозволило б істотно підвищити рівень відповідальності учасників бюджетного процесу, вчасно виявляти проблеми, чітко формулювати мету, завдання, своєчасно затверджувати паспорти та усувати дублювання бюджетних програм.

Однією з причин стримування повноцінного запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі, на нашу думку, є відсутність цілого ряду суспільних інститутів (економічних, соціальних, правових), притаманних західним демократіям, а саме: незалежного громадського контролю, активної участі населення у бюджетному процесі, прозорості бюджетної системи, відкритих механізмів формування та використання бюджетних коштів тощо.

* Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на надання державної підтримки агропромислому комплексу : рішення Рахункової палати від 27.03.2017 р. № 7-2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751338/R_RP_7-2_2017.pdf?subportal=main.

** За год количество бюджетных нарушений увеличилось почти на 40% [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://biz.censor.net.ua/news/3021065/za_god_kolichestvo_byudjetnyh_narusheniy_ovelichilos_pochti_na_40_goskaznacheystvo.

На даному етапі соціально-економічного розвитку (за існування недосконалого механізму впровадження програмно-цільового методу, а подекуди ігнорування учасниками бюджетного процесу його принципів і норм) ми спостерігаємо суперечності, які виникають між існуючими економічними інститутами (які дісталися від старої економічної системи) та зовнішнім середовищем, сучасним суспільством з його вимогами. З приводу цього Т. Веблен, засновник інституціоналізму, зазначав: “Інститути – це результат процесів, що відбувалися в минулому, вони пристосовані до обставин минулого і, отже, не перебувають у повній згоді з вимогами цього часу” [12, с. 202]. Вчений доводив тимчасовий характер інститутів, які під тиском обставин, зокрема зміни мислення людей, трансформуються в нові та сприяють еволюційному розвитку. Він наголошував: “Реорганізація інститутів і звичних поглядів відповідно до нового оточення здійснюється у відповідь на тиск ззовні, вона за своїм характером є реакцією на спонукання до змін. Гнучка і вільна реорганізація, тобто здатність соціальної структури розвиватися, залежить значною мірою від рівня свободи, яку дають окремому члену суспільства обставини в певний момент часу, – від рівня схильності окремих членів суспільства до дій примусових сил з боку оточення” [12, с. 203].

Таким чином, окремий член суспільства є рушійною силою змін, і якщо вони не відбуваються або певним чином гальмуються, то це є наслідком значного спротиву окремих членів суспільства або соціальних груп. У даному випадку це проявляється в небажанні держслужбовців (які довгий час працювали в умовах старої економічної системи) впроваджувати нові методи управління бюджетними коштами, в тому числі програмно-цільовий метод, орієнтований на результат. З приводу цього Т. Веблен писав: “Якщо якась частина суспільства або якась соціальна група в якому-небудь істотному відношенні не схильна до дій оточення, то погляди і спосіб життя цієї частини суспільства або соціальної групи будуть з великим запізненням пристосовуватися до зміни загальної ситуації; до якогось часу ця частина суспільства затримуватиме процес його перетворення” [12, с. 203–204].

Отже, забезпечити ефективність реформування, в тому числі в бюджетній сфері, можна за рахунок активності кожної людини, її прогресивного мислення, змін у підходах до управління, створення нових економічних і соціальних інститутів або модернізації старих, які відповідатимуть сучасним запитам суспільства. Потреби останнього змінюються на етапі еволюційного розвитку. Наприклад, якщо за радянської системи використання бюджетних коштів зводилося в основному до їх освоєння, зокрема до утримання об’єктів інфраструктури і цілих галузей економіки, то вимогою сьогодення є одержання найбільшої вигоди та ефекту від їх використання. Сучасне, освічене суспільство багато подорожує і порівнює рівень життя в Україні та в інших країнах, прагне жити в комфортних умовах, розширювати суспільні блага, підвищувати їх якість, тому нині ефективність і раціональне використання бюджетних коштів – ключові вимоги суспільства.

Як стверджує З.С. Варналій, удосконалення інституційно-організаційного забезпечення реалізації бюджетного процесу має відбуватись у напрямі підвищення відповідальності всіх учасників бюджетних відносин за раціональне використання державних коштів, а одним з найголовніших є формування системи контролю за структурними та інфраструктурними інституціями бюджетного процесу в плані дотримання чинного законодавства на кожній його стадії [13, с. 216]. В.В. Глу-

щенко наголошує, що головним інститутом економічної влади в державі слід вважати держбюджет, оскільки саме він виступає дійовим механізмом перерозподілу ВВП в інтересах розвитку всієї національної економіки та зростання життєвого рівня населення країни [14, с. 89].

У країнах з низьким рівнем демократії економічні та інші суспільні інститути є слабо розвинутими, там немає чітких економічних та соціальних пріоритетів. У їх економічній та соціальній політиці досить часто простежується зміна вектора, адже переважають декларативні цілі нереальних проєктів, які не можуть бути реалізовані, в тому числі через нестабільну економіку. В демократичному суспільстві бюджет — не просто уособлення сформованого централізованого фонду фінансових ресурсів, а результат співпраці влади і суспільства, тобто суспільного вибору. Бюджет — суспільне надбання, тому базовим принципом його формування є принцип суспільної значущості. Його сутність у тому, що формування бюджету має відбуватися на основі обов'язкової участі всіх членів суспільства, а розподіл коштів — за ступенем значущості потреб, які необхідно профінансувати [9, с. 8]. У розвинутих західно-європейських країнах, де функціонують незалежні, демократичні суспільні інститути (зокрема, громадського контролю, незалежних ЗМІ, обов'язкового публічного звітування представників влади, гласності), програмно-цільовий метод слугує інструментом, який дозволяє населенню не тільки відстежувати діяльність бюджетних установ і досягнутий ними ефект, а й щороку впливати на формування напрямів та параметрів бюджетної політики. Залучення широких верств населення до бюджетного процесу сприяє демократизації інституту бюджету, робить його прозорим, відкритим і доступним для кожного. Аби досягти цих стандартів в Україні і щоб кожен громадянин був відповідальним за долю країни, має бути політична воля керівництва держави. Держслужбовці, які працювали за старої системи, в багатьох випадках є консервативними і не бажають змін, особливо щодо застосування нових підходів в управлінні бюджетними коштами.

Отже, необхідно нагально реформувати бюджетну систему, переглянути кадрову політику, змінити підходи, насамперед в управлінні бюджетними коштами. Слід проводити публічні слухання, залучати провідних вчених-економістів разом з громадськістю до обговорення питань формування і використання бюджетних коштів, створювати дорадчі комітети, робочі групи, бюджетні комісії, поліпшувати механізми висвітлення інформації в ЗМІ, розміщувати відомості про хід бюджетного процесу на інтернет-сторінках, тим самим сприяти широкій дискусії, напрацюванню альтернативної точки зору і пошуку оптимальних варіантів вирішення бюджетних та інших соціально-економічних проблем, сприяти прозорості бюджетної системи України.

Тільки в умовах представницької демократії, де суспільство володіє стимулами для активної участі і всією необхідною інформацією, досягається головна мета — ефективний розподіл коштів бюджету, приймаються розумні управлінські рішення, які визначають стратегію розвитку, підвищують якість продукції, покращують конкурентне середовище та умови життя населення. Реформи в бюджетній сфері матимуть незворотний характер і вагомий економічний результат у майбутньому тільки в тому випадку, якщо суспільство долучиться до трансформаційних змін; поодинокі ж заходи не будуть ефективними.

Ті деформації, які існують в бюджетній системі України, є наслідком інституційних перекосів і невірноваженості системи, адже інституційний чинник — чи

не найголовніший у забезпеченні її ефективності. Головні положення бюджетної системи – взаємодія різних інститутів, вплив інституційного устрою та відповідного інституційного середовища. Тому, на наш погляд, науково обгрунтоване формування останнього – фундамент ефективного запровадження програмно-цільового методу. Таке середовище має формуватися на базі законодавчо-нормативних, соціальних, економічних, культурних та інших інституцій, заснованих на традиціях українського народу, що посилить відповідальність чиновників за прийняті управлінські рішення і сприятиме гармонізації відносин у межах бюджетної системи.

Останнім часом в Україні створено нові юридичні інститути, притаманні розвинутим демократіям, зокрема: Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, структури, які покликані боротися з корупцією, в тому числі в бюджетній сфері. Якою буде результативність роботи цих інституцій, покаже час. Однак уже сьогодні експерти вважають, і ми поділяємо цю думку, що без антикорупційних судів ліквідувати корупцію в Україні (за старої судової системи) буде важко. Без продовження трансформаційних змін і формування здорового інституційного середовища неможливо досягти успіху в соціальній сфері, екологічній чи економічній політиці. Зміна підходів до визначення цілей та ознак сталого економічного зростання, окреслення кола інструментів для досягнення фінансової стабільності державних інститутів мають стати наріжним каменем економічної політики держави в умовах децентралізації. Це створить можливості для оновлення та відродження національної економіки і суспільства [14, с. 91].

На наш погляд, реформування сфери управління бюджетними ресурсами має здійснюватись у контексті:

- ухвалення урядом Державної стратегії розвитку національної економіки, що істотно змінить підходи в системі управління державними видатками;
- щорічного узгодження пріоритетів бюджетної політики з Державною стратегією;
- запровадження середньо- та довгострокового планування (на 3–5 чи навіть 10 років);
- щорічного перегляду показників (у разі необхідності уточнення або призупинення фінансування) бюджетних програм;
- регулюючих дій і контролюючих функцій Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати України щодо ефективності використання бюджетних коштів та посилення відповідальності їх розпорядників за недотримання вимог бюджетного законодавства.

Ці заходи сприятимуть розвитку довгострокової економічної політики та спонукатимуть до:

- ефективного управління видатками бюджету на основі програмно-цільового методу бюджетування;
- зосередження обмежених бюджетних ресурсів на першочергових пріоритетах;
- прискорення структурних змін в економіці;
- створення передумов для економічного зростання, підвищення соціальних стандартів та покращення життя населення.

Стратегічне планування в цьому контексті – важливий елемент програмно-цільового методу та основа формування принципу комплексності в бюджетному

процесі, адже чітко прогнозована структура видатків бюджету впливає на соціально-економічний розвиток держави. Отже, при формулюванні кінцевих результатів слід виходити не тільки з бюджетних показників, але й з показників, які відображають соціально-економічний розвиток держави і, як наслідок, показують рівень державного регулювання соціально-економічними процесами [8, с. 51]. Такий підхід дозволить повністю використати можливості програмно-цільового методу, покращити соціально-економічні показники, забезпечити сталу динаміку розвитку і підвищити рівень та якість життя громадян.

Висновки

Результати дослідження показали, що програмно-цільовий метод, який фактично запроваджено в Україні на всіх рівнях влади, має певні проблеми в реалізації через недотримання учасниками бюджетного процесу положень Бюджетного кодексу України, інших нормативно-правових актів, що негативно впливає на повноту його застосування. Причиною цього, на наш погляд, є брак інструментів впливу на порушників бюджетного законодавства.

Беззаперечно, програмно-цільовий метод являє собою найбільш прогресивний метод бюджетування; це логічний, послідовний і зрозумілий спосіб використання бюджетних коштів, який забезпечує контроль над прозорістю дій влади в бюджетному процесі та створює передумови для економічного зростання і підвищення добробуту населення. Метод дозволяє переводити бюджетні кошти на більш перспективні напрями діяльності, зміцнювати основи економічної політики і місцевого самоврядування, досягати кращих показників у різних галузях економіки та соціальної сфери. Водночас він не може бути панацеєю від усіх проблем, але його актуальність, особливо в нинішніх складних умовах соціально-економічного розвитку та євроінтеграційних намірів України, є досить високою і не викликає сумнівів.

Повноцінна імплементація програмно-цільового методу можлива за рахунок паралельного запровадження інституційних змін у бюджетній сфері та формування демократичних, економіко-соціальних інститутів, які зможуть змінити інститут бюджету, інституційний устрій та інституційне середовище, а також забезпечити гармонізацію взаємовідносин у межах бюджетної системи. Інституційні зміни мають відповідати сучасним глобалізаційним та внутрішнім викликам, вимогам і бажанням суспільства.

Необхідно на законодавчому рівні, зокрема, у Бюджетному кодексі України (ст. 20), закріпити програмно-цільовий метод як основний при формуванні і виконанні всіх рівнів бюджетів та запровадити обов'язкове щорічне оцінювання ефективності й результативності бюджетних програм. Слід посилити відповідальність учасників бюджетного процесу за якість підготовки бюджетних програм, наприклад, за обґрунтованість показників, визначення завдань, мети, вчасне затвердження паспортів, що позитивно вплине на результативність застосування бюджетних коштів і дозволить використовувати переваги програмно-цільового методу бюджетування.

Список використаної літератури

1. Білопольська В.М., Чурікова К.О. Стратегія інноваційного управління ресурсами бюджету регіону : моногр. ; [за ред. П.В. Єгорова]. — Донецьк : ТОВ "Східний видавничий дім", 2014. — 268 с.

2. Казюк Я.М. Механізми формування та реалізації державного управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні : моногр. – Херсон : ПП Вишемирський В.С., 2014. – 426 с.
3. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
4. Лисяк Л.В., Роменська К.М. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : моногр. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. – 232 с.
5. Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. та ін. Бюджетний менеджмент : підруч. ; [за ред. В. Федосова]. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.
7. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. – Харків : Фактор, 2017. – 128 с.
8. Баранова В.Г., Васютинська Л.А., Слатвинська М.О., Дубовик О.Ю. та ін. Бюджетна система України: проблемні питання : моногр. ; [за ред. В.Г. Баранової]. – Одеса : ВОІ СОІУ “Атлант”, 2013. – 252 с.
9. Савчук Н.В. Бюджетні пріоритети демократичного суспільства: світова теорія і практика : автореф. дис. ... док. екон. наук. – К., 2015. – 32 с.
10. Зубенко В.В., Самчинська І.В., Шаповал Т.А. та ін. Інноваційні практики: фінансовий менеджмент на місцевому рівні – підсумки 2014 року. – К. : Нора-Друк, 2015. – 32 с.
11. Кузьминчук Н.В. Державне регулювання розвитку регіону фінансово-бюджетними інструментами : автореф. дис. ... док. екон. наук. – Харків, 2013. – 40 с.
12. Веблен Т. Теорія праздного класа. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
13. Варналій З.С., Бугай Т.В., Онищенко С.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : моногр. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 271 с.
14. Глущенко В.В., Лаврик О.Л. та ін. Фінансово-економічна безпека суб'єктів господарювання в умовах децентралізації в Україні : моногр. ; [за ред. В.В. Глущенко]. – Харків : ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2014. – 236 с.

References

1. Bilopol's'ka V.M., Churikova K.O. *Stratehiya Innovatsiinoho Upravlinnya Resursamy Byudzhetu Rehionu* [Strategy of Innovation Management of Budget Resources of a Region]. P.V. Egorov (Ed.). Donetsk, East PH Ltd., 2014 [in Ukrainian].
2. Kazyuk Ya.M. *Mekhanizmy Formuvannya ta Realizatsii Derzhavnoho Upravlinnya Byudzhetnyu Resursamy na Mistsevomu Rivni* [The Mechanisms for the Formation and Implementation of the State Budget Resources' Management at Local Level]. Kherson, PE Vyshemyrs'kyi V.S., 2014 [in Ukrainian].
3. Klets' L.E. *Byudzhetnyi Menedzhment* [Budget Management]. Kyiv, Center for Educational Literature, 2007 [in Ukrainian].
4. Lysyak L.V., Romens'ka K.M. *Efektivnist' Vykorystannya Koshtiv Mistsevykh Byudzhetiv Ukrainy* [Efficiency of Use of Funds of Local Budgets of Ukraine]. Dnipropetrovsk, DSAF, 2015 [in Ukrainian].
5. Fedosov V., Oparin V., Safonova L. et al. *Byudzhetnyi Menedzhment* [Budget Management]. V. Fedosov (Ed.). Kyiv, KNEU, 2004 [in Ukrainian].
6. Ogon' Ts.G. *Programno-tsil'ovy metod ta efektyvnist' byudzhetnykh program* [The program-target method and efficiency of budget programs]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2009, No. 7, pp. 20–29 [in Ukrainian].

7. Stankus T. *Programno-Tsil'ovyi Metod u Byudzhetnomu Protsesi na Rivni Mistsevykh Byudzhetiv* [Program-Target Method in the Budget Process at the Level of Local Budgets]. Kharkiv, Faktor, 2017 [in Ukrainian].
8. Baranova V.G., Vasyutyns'ka L.A., Slatvyns'ka M.O., Dubovyk O.Yu. et al. *Byudzhetna Systema Ukrainy: Problemni Pytannya* [Budget System of Ukraine: Problem Issues]. V.G. Baranova (Ed.). Odesa, AUOI UOIU "Atlant", 2013 [in Ukrainian].
9. Savchuk N.V. *Byudzhetni priorityety demokratychnoho suspil'stva: svitova teoriya i praktyka* [Budgetary priorities of a democratic society: world theory and practice]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv, 2015 [in Ukrainian].
10. Zubenko V.V., Samchyns'ka I.V., Shapoval T.A. et al. *Innovatsiini Praktyky: Finansovyi Menedzhment na Mistsevomu Rivni – Pidsumky 2014 roku* [Innovative Practices: Financial Management at the Local Level – the Results of 2014]. Kyiv, Nora-Druk, 2015 [in Ukrainian].
11. Kus'minchuk N.V. *Derzhavne rehulyuvannya rozvytku rehionu finansovo-byudzhetnymi instrumentamy* [The state regulation of region's development by financial and budgetary instruments]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kharkiv, 2013 [in Ukrainian].
12. Veblen T. *Teoriya Prazdnogo Klasya* [The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions]. Moscow, Progress, 1984 [in Russian].
13. Varnalii Z.S., Bugai T.V., Onyshchenko S.V. *Byudzhetnyi Protses v Ukraini: Stan ta Problemy Instytutsiinoho Zabezpechennya* [Budget Process in Ukraine: Status and Problems of Institutional Support]. Poltava, PoltNTU, 2014 [in Ukrainian].
14. Glushchenko V.V., Lavryk O.L. et al. *Finansovo-Ekonomichna Bezpeka Sub'ektiv Hospodaryuvannya v Umovakh Detsentralizatsii v Ukraini* [Financial and Economic Security of Business Entities in Conditions of Decentralization in Ukraine]. V.V. Glushchenko (Ed.). Kharkiv, V.N. Karazin Kharkiv National University, 2014 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27 червня 2017 р.
