УДК 336

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

©2018 МЕЛЬНИЧУК Н. Ю.

УДК 336

Мельничук Н. Ю. Державне управління бюджетними коштами: проблеми та перспективи

Мета статті полягає в дослідженні теоретичних засад державного управління бюджетними коштами, виокремленні його проблем і розробці пропозицій щодо їх вирішення. Розглянуто наукові підходи до сутності поняття «державне управління», запропоновано авторський підхід до його трактування (сукупність економічних відносин, що формується під впливом діяльності державних органів влади, а також нормативно-правових чинників, і забезпечує формування і використання бюджетних коштів шляхом застосування певних форм, методів та важелів, що надає можливість створити відповідні умови для підвищення результативності управління бюджетними коштами держави). Обґрунтовано, що при державному управлінні бюджетними коштами в Україні запущено механізм, який виокремлює групу приватних дійових осіб, які, своєю чергою, використовують власний статус у державі для забезпечення особистої вигоди. У результаті дослідження виділено головні проблеми та виокремлено перспективні напрями вдосконалення державного управління бюджетними коштами.

Ключові слова: *доходи бюджету, державне управління, бюджетна система, органи управління, бюджетні кошти.*
Рис.: *4.* ***Бібл.:*** *39.*

Мельничук Наталія Юріївна *– кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Національна академія статистики, обліку та аудиту (вул. Підгірна, 1, Київ, 04107, Україна)*
E-mail: *natasha_shevchuk_2012@ukr.net*

УДК 336

Мельничук Н. Ю. Государственное управления бюджетными средствами: проблемы и перспективы

Цель статьи заключается в исследовании теоретических основ государственного управления бюджетными средствами, выделении его проблем и разработке предложений по их решению. Рассмотрены научные подходы к сущности понятия «государственное управление», предложен авторский подход к его трактовке (совокупность экономических отношений, которая формируется под влиянием деятельности государственных органов власти, а также нормативно-правовых факторов, и обеспечивает формирование и использование бюджетных средств путем применения определенных форм, методов и рычагов, что позволяет создать соответствующие условия для повышения результативности управления бюджетными средствами государства). Обосновано, что при государственном управлении бюджетными средствами в Украине запущен механизм, который выделяет группу частных действующих лиц, которые, в свою очередь, используют свой статус в государстве для обеспечения личной выгоды. В результате исследования выделены главные проблемы и перспективные направления совершенствования государственного управления бюджетными средствами.

Ключевые слова: *доходы бюджета, государственное управление, бюджетная система, органы управления, бюджетные средства.*
Рис.: *4.* ***Библ.:*** *39.*

Мельничук Наталья Юрьевна *– кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов, банковского дела и страхования, Национальная академия статистики, учета и аудита (ул. Подгорная, 1, Киев, 04107, Украина)*
E-mail: *natasha_shevchuk_2012@ukr.net*

UDC 336

Melnychuk N. Yu. The State Budget Administration: Problems and Prospects

The article is aimed at researching the theoretical foundations of the State administration of budgetary funds, allocating its problems, and developing proposals for their solution. Scientific approaches to the essence of the concept of «the State administration» are considered, the author's own approach to its interpretation is suggested (set of economic relations which is formed under influence of activity of the State authorities along with normative-legal factors, and ensures the formation and use of budgetary funds through the application of certain forms, methods and levers, which allows creating appropriate conditions for improving efficiency of the administration of budgetary funds of the State). It is substantiated, that under the State administration of budgetary funds in Ukraine, the mechanism is being launched, which allocates a group of private actors which, in turn, use their status in the State for securing personal benefits. As a result of research the main problems and perspective directions of improvement of the State administration of budgetary funds are allocated.

Keywords: *budget revenues, the State administration, budget system, administration bodies, budgetary funds.*
Fig.: *4.* ***Bibl.:*** *39.*

Melnychuk Nataliia Yu. *– PhD (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Banking and Insurance, The National Academy of Statistics, Accounting and Auditing (1 Pidhirna Str., Kyiv, 04107, Ukraine)*
E-mail: *natasha_shevchuk_2012@ukr.net*

На сучасному етапі розвитку економічних відносин в Україні питання державного управління бюджетними коштами стоїть досить гостро. Саме вирішення цього питання дасть можливість Україні зробити впевнений крок уперед в економічному зростанні та підвищенні рівня життя населення. Але варто зауважити, що з виходом України зі складу СРСР жодних якісних змін у державному управлінні бюджетними коштами не відбулося. За роки незалежності нашої держави та здобуття нею статусу країни з ринковою економікою органи державного управління приділяли цьому питанню недостатню увагу. Це впливає на якість і результативність державного управління бюджетними коштами під час фінансово-економічних криз. З огляду на це виникають проблеми, пов'язані з мобілізацією коштів до бюджету для виконання державою її функцій, а також із втратою одних джерел формування бюджетних коштів і пошуком інших, які б відповідали новій системі господарювання.

Питання державного управління бюджетними коштами є надзвичайно важливим. І сьогодні провідні вітчизняні та іноземні науковці не припиняють гострих дискусій навколо цієї проблематики. Огляд

літературних джерел щодо розкриття проблеми державного управління бюджетними коштами показав, що вона потребує додаткового вивчення.

Як правило, більшість досліджень ґрунтується на негативних явищах, які виникають унаслідок недосконалого управління. З цього приводу повністю погоджуємося з твердженням Карлоса Монтеса, який заявив: «Коли державне управління не є ефективним, то досягти ефективності та розвитку в державному секторі залишається невловимою мрією» [36].

Л. Янів і О. Зінченко акцентують увагу на тому, що наслідком неефективного управління коштами в державному бюджеті є його дефіцит. Серед найвагоміших причин бюджетної розбалансованості в Україні вчені виокремлюють недосконалість і неефективність чинного податкового законодавства; значний обсяг тіньової економічної діяльності; істотні витрати на військові дії; високий рівень безробіття; залучення й використання позик для його покриття; зростання державного боргу з ризиком невиконання відповідних боргових зобов'язань; великий спад виробництва, інфляційні процеси; гальмування розвитку фінансової системи [28].

Н. Приходько і Р. Руденко виокремлюють проблеми управління коштами держави в цілому. До них дослідники відносять: неефективне управління коштами через недоліки у плануванні; відсутність обґрунтованих прогнозування та планування доходів; необґрунтовані управлінські рішення; неефективне використання коштів спеціального фонду державного бюджету; брак коштів на проведення науково-дослідних робіт і підготовку спеціалістів; неефективне використання коштів шляхом їх тривалого утримання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів і поточних рахунках підвідомчих організацій; втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень тощо [19].

Своєю чергою, С. Юрій аргументує, що проблема управління бюджетними коштами впливає на платоспроможність країни в цілому [27]. У такому самому ж напрямі здійснює дослідження В. Терещенко, на думку якої, істотною проблемою управління в державі є те, що значна частина українського зовнішнього боргу має короткостроковий характер [25].

На відміну від інших науковців, О. Бурбело та С. Самарський досліджували лише сферу охорони здоров'я, виокремлюючи, головним чином, нераціональне використання бюджетних коштів, яке спричиняє неналежне виконання державних цільових програм і комплексних заходів щодо охорони здоров'я; поширення обігу та застосування небезпечних і фальсифікованих лікарських засобів; корупційні дії при державних закупівлях, неефективне та нецільове використання державних коштів і майна [5].

Водночас О. Кириленко, вивчаючи особливості управління на місцевому рівні, виокремлює проблему недостатньої участі громадськості у плануванні та виконанні бюджету [26].

Заслуговують на увагу твердження про те, що якщо системі державного управління бюджетними коштами притаманний авторитарний контроль політичної еліти, то це призводить до:

- використання державної посади для особистого задоволення [37; 39];
- порушення правопорядку, внаслідок чого держава втрачає здатність виконувати свої функції [35].
- використання коштів держави для задоволення власних інтересів [34];
- «захоплення» держави приватними інтересами, внаслідок чого уряд перестає представляти інтереси громадськості [38].

Кожен науковець, головним чином, приділяє увагу тій сфері, яка викликає в нього найбільший науковий інтерес. Розглянуті точки зору лише частково торкаються досліджуваної тематики, тобто не повністю розкривають весь аспект проблем. Більшість науковців зосередилися на проблемах державного управління в цілому. Незважаючи на глибину розкриття цих проблем, державне управління бюджетними коштами потребує подальшого теоретичного обґрунтування та виокремлення проблем, які виникають.

Мета статті полягає в дослідженні теоретичних засад державного управління бюджетними коштами, виокремленні його проблем і розробці пропозицій щодо їх вирішення.

Процес державного управління бюджетними коштами в Україні постійно критикується вченими і фахівцями, оскільки в його основі лежить принцип забезпечення стабільності. З практичної точки зору досягти стабільності на різних періодах розвитку економіки неможливо, адже економіка України з тих чи інших причин може опинятися під загрозою зростання інфляції та фінансової нестабільності. Вважаємо, що цього правила доцільно дотримуватися лише в певний період з урахуванням умов, які склалися. Державне управління бюджетними коштами повинне, перш за все, брати до уваги особливості розвитку економіки в кожний окремий період, від якого залежатиме обсяг надходження коштів до бюджету.

В Україні визначено, що управління бюджетними коштами здійснюється відповідними державними органами в межах чинних законів і директив. Проте, як переконує практика, дуже часто чиновники перестають дотримуватися встановлених нормативно-правових засад в обмін на хабарі або вилучення коштів з бюджету через розтрату. А це значно підриває основи державного управління бюджетними коштами України. Для прикладу можна навести один

із випадків, який трапився у 2016 р.: при закупівлі палива для Міністерства оборони України на користь постачальника безпідставно і незаконно було перераховано бюджетні кошти в сумі понад 149 млн грн [23].

Також доцільно зауважити, що при державному управлінні бюджетними коштами в Україні запущено механізм, який виокремлює сукупність приватних дійових осіб, які, своєю чергою, використовують власний статус у державі для забезпечення особистої вигоди. А це доводить, що наявність у особи приватного інтересу у сфері, де вона виконує службові або представницькі повноваження, може вплинути на об'єктивність і неупередженість у прийнятті нею рішень під час їх реалізації. З огляду на зазначене спроможність держави у сфері результативного державного управління бюджетними коштами України є низькою.

Бюджетні кошти відіграють надзвичайно важливу роль у соціально-економічному розвитку України. Саме шляхом акумуляції коштів у бюджеті держава формує свої доходи. Вони є складовою економічних відносин і водночас головним інструментом реалізації основних напрямів державної та місцевої політики у сфері соціально-економічного розвитку. Бюджетним коштам відводиться особливе значення, адже за їх рахунок фінансуються програми і заходи в галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, соціального забезпечення тощо. Перерозподіл коштів за різними сферами здійснюється через бюджетну систему. За відсутності ефективної бюджетної системи соціально-економічна політика держави не буде дійовою.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 2) бюджетна система України – це сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права [6]. Бюджетну систему країни порівнюють із кровоносною системою в її цілісному організмі, яка забезпечує державні органи влади відповідними фінансовими ресурсами для виконання ними своїх функцій [2]. Раціональність використання існуючих ресурсів, їх оптимальний розподіл між розпорядниками бюджетних коштів забезпечується системою державного управління. Формування й реалізація відповідної бюджетної системи, а також особливостей розвитку і співвідношення її складових елементів у системі державного управління залежать від особливостей цілей і завдань розвитку країни та її окремих територій [8].

Ю. Ковбасюк вважає, що державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, для узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, для забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [10, с. 157]. Таке трактування дещо спрощено характеризує державне управління, головним чином відображаючи лише результат дії, а не інструментарій, яким він досягається. О. Рой стверджує, що державне управління – це процес регулювання відносин усередині держави за допомогою поділу сфер впливу між основними територіальними рівнями та гілками влади [24, с. 14]. Таке визначення більше спрямоване на характеристику державного регулювання, а не управління. Не погоджуємося і з науковим підходом про те, що державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням [9]. Вважаємо, що діяльність держави відображається не тільки в державному управлінні.

Повністю поділяємо думку В. Малиновського, який, характеризуючи державне управління, зазначає, що це «один з видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організаційного впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод» [14, с. 19]. Своєю чергою, Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [1, с. 33]. Таке визначення характеризує лише об'єкт і суб'єкт державного управління, але зовсім не його інструментарій, за допомогою якого можна його здійснити.

На думку С. Ківалова, державне управління, яке функціонує раціонально, певною мірою пом'якшує і навіть усуває суперечності між суб'єктивним та об'єктивним у соціумі, гармонізує взаємовідносини людей, суспільства та середовища існування людини [13, с. 3]. Як бачимо, у цьому визначенні йдеться про раціональність функціонування державного управління та його результати.

Р. Мухаєв виокремлює лише парадигми державного управління, називаючи їх «школами» та «напрямами» [17, с. 74]. Такий підхід не дає чіткого уявлення про особливості здійснення державного управління. Своєю чергою, В. Мартиненко визначає, що державне управління означає процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів і методів владного впливу на суспільство [15, с. 21]. Проте треба зауважити, що в умовах ринкової економіки державне управління набирає рис індикативного ре-

гулювання шляхом прийняття законів і нормативно-правових актів, але не характеристик авторитарного самоврядування.

Від якості державного управління залежать успішність розвитку практично всіх суспільних підсистем і структур, успіх суспільства, реалізація інтересів і можливостей людей, їхні безпека та майбутнє. Реформування держави неминуче передбачає реформування державного управління, а воно, своєю чергою, – перебудову його методологічних засад, без чого воно є принципово неможливим [29, с. 1–2].

Незважаючи на наявність значної кількості публікацій, які розкривають різноманітні аспекти державного управління, поза увагою науковців залишається проблематика державного управління бюджетними коштами. А тому вважаємо за необхідне запропонувати авторський підхід до трактування економічної сутності дефініції «державне управління бюджетними коштами». На нашу думку, це здатність державних органів влади здійснювати управлінський вплив на формування й використання бюджетних коштів шляхом застосування методів, прийомів і повноважень, визначених чинним законодавством України, для забезпечення результативності управління бюджетними коштами.

Ефективність державного управління коштами в бюджетах різних рівнів великою мірою залежить від наявності кваліфікованих службовців та рівня їхньої заробітної плати. Без якісного державного управління та якісних державних послуг досягти результату неможливо. Ст. 33 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. встановлено, що державним службовцям надається можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків [20]. Система такого навчання може успішно розвиватися тільки за умови постійної та якісно зростаючої потреби в результатах діяльності кожного. Необхідно створити новий мотиваційний механізм, який не просто зобов'яже державного службовця, а стимулюватиме його постійно оновлювати свої професійні вміння та навички.

Зокрема, в Україні тривалий час діє спотворена структура оплати праці державних службовців, яка значно впливає на якість державного управління бюджетними коштами. Посадовий оклад державного службовця у структурі його заробітної плати може становити від 70% (для молодших категорій посад) до 20% (у вищих категоріях), а все інше – надбавки. Це призвело до того, що працівники стали залежати від керівника.

При цьому залишається проблемою врегулювання диференціації заробітної плати державних службовців. Це стосується великих розбіжностей у рівнях заробітної плати в різних державних відомствах (різниця становить 1,5–2 рази), що знижує мотивацію державних службовців та є способом «переманювання» найкращих працівників з однієї структури до іншої. Наприклад, працівники Міністерства юстиції України мають удвічі більші надбавки, ніж працівники Міністерства соціальної політики України.

Порядок нарахування заробітної плати державним службовцям в Україні регулюється надто великою кількістю нормативно-правових актів (їх понад 55). Саме цими документами безсистемно визначено всі надбавки. Станом на 1 січня 2018 р. заробітні плати державних службовців поступово зростають, але робота органів державної влади у сфері управління залишається неефективною. Згідно з рейтингом Давоського економічного форуму Україна за ефективністю державних інститутів займає 135-те місце із 140 [30].

Таким чином, Україні притаманні проблеми нестачі кваліфікованих фахівців і регулювання диференціації заробітної плати державних службовців, пов'язані з недосконалою побудовою системи державного управління бюджетними коштами. Отже, виникає потреба у зміні рівня заробітних плат державних службовців. При цьому необхідно пам'ятати, що високі заробітні плати можуть спровокувати виникнення іншої проблеми – невдоволення серед населення. Тому пропонуємо встановити оптимальний рівень заробітних плат для державних службовців, з виокремленням доплат не у вигляді премій та бонусів, а за результативність їхньої діяльності.

Недосконале державне управління бюджетними коштами спричиняє інфляцію, зростання державного боргу та видатків на його обслуговування, дефіциту бюджету, корупцію у бюджетній сфері.

На нашу думку, дослідити інфляційні процеси в Україні доцільно за допомогою індексу інфляції, який показує зміну загального рівня цін на товари й послуги для населення з метою невиробничого споживання (*рис. 1*) [12].

На сьогодні для національної економіки все ще актуальною залишається боротьба із загальним зростанням цін та його негативними соціально-економічними наслідками, а тому можна сміливо стверджувати, що сучасна ринкова економіка є інфляційною за своїм характером [12]. Прогнозні розрахунки на основі лінії тренду до 2022 р. також підтвердили поступове зростання інфляції в Україні. З огляду на це дуже важливим є адекватне прогнозування рівня інфляції, яке б допомогло вчасно прийняти правильні рішення у сфері державного управління бюджетними коштами.

Характерними рисами сучасного інфляційного процесу (станом на 2015 р.) можна назвати падіння реальних доходів населення; панічне зростання попиту на валюту; її дефіцит; зняття депозитів з банківських рахунків; зростання попиту на активи, які можуть бути використані для інвестування коштів; збільшення чисельності безробітних та осіб, зайнятих неповний робочий день [11]. За дослідженням

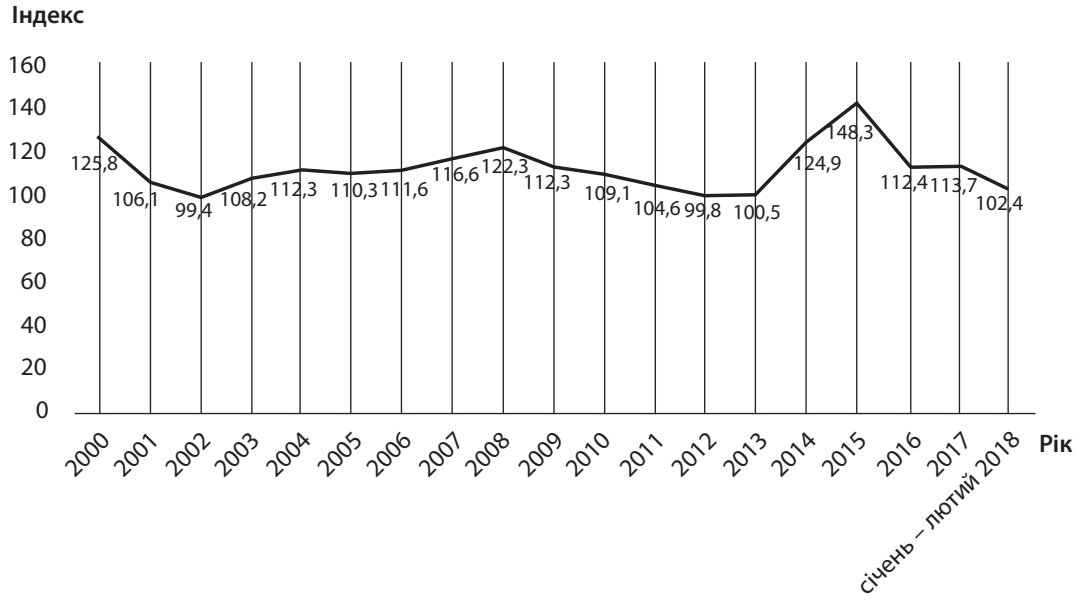

Рис. 1. Показники індексу інфляції в Україні у 2000–2018 рр.

Джерело: складено на основі [12].

С. Фішера, збільшення інфляції на 10 процентних пунктів спричиняє зниження темпів економічного зростання на 0,4 процентного пункту [33]. Проте варто назвати і позитивні аспекти інфляційної економіки. Непередбачувана інфляція приносить вигоду позичальникам за рахунок кредиторів. Уряд, який нагромадив значний внутрішній державний борг, також виграє від інфляції, оскільки вона дає йому можливість сплачувати державні борги грошима, які мають меншу купівельну спроможність, ніж запозичені.

Що ж до зовнішнього боргу, то тут простежується протилежна тенденція. Обслуговувати зовнішні зобов'язання, основною валютою яких залишався долар США., стає вкрай важко. Вважаємо, що державне управління бюджетними коштами значно впливає на зміну державного боргу України. А це, своєю чергою, призводить до первинного дефіциту, зміни у валютному курсі та у валових державних боргових зобов'язаннях, зростання реального ВВП, зміни у процентній ставці, боргових залишків.

Зростання боргового тиску на державний бюджет за рахунок збільшення платежів на виконання зобов'язань по державному боргу стало небезпечним викликом фінансовій безпеці упродовж досліджуваних років (*рис. 2*) [31].

Показники рис. 2. свідчать: якщо на кінець 2014 р. загальний обсяг фактичних виплат по державному боргу становив 183,86 млрд грн, то за підсумками 2016 р. вони сягнули 207,2 млрд грн (у тому числі по внутрішньому боргу – 165,0 млрд грн і по зовнішньому боргу – 42,2 млрд грн). Щодо боргових платежів у 2017 р., то їх загальний обсяг оцінюється у 242,9 млрд грн, з яких 168,7 млрд грн припадає на виплати по внутрішньому боргу і 72,2 млрд грн – по зовнішньому боргу. У 2018 р. загальні виплати по державному боргу за рахунок коштів державного бюджету становлять 305,9 млрд грн, з яких 193,36 млрд грн – це виплати по внутрішньому боргу і 112,56 млрд грн – по зовнішньому.

У структурі сукупних боргових платежів утримується тенденція до зростання бюджетних витрат на погашення державного боргу: якщо на кінець 2014 р. їх загальний обсяг сягнув становив 109,2 млрд грн (по внутрішньому боргу – 67,7 млрд грн, по зовнішньому – 41,5 млрд грн), у 2015 р. – відповідно 251,6 млрд грн, за підсумками 2016 р. – 111,4 млрд грн, то у 2017 р. планові витрати на погашення державного боргу склали 129,56 млрд грн. У 2018 р. прогнозні обсяги таких платежів зростуть на 46,17 млрд грн порівняно із 2017 р. і становитимуть 175,73 млрд грн (у т. ч. на погашення зовнішнього державного боргу – 61,70 млрд грн., внутрішнього державного боргу – 114,02 млрд грн [31].

Отже, можна стверджувати, що для України властиве таке явище, як зростання державного боргу й видатків на його обслуговування.

На фоні недосконалого державного управління бюджетними коштами України відбулося загострення бюджетних проблем (зокрема, зростання бюджетного дефіциту) (*рис. 3*) [16].

Рис. 3. показує, що протягом 2006–2017 рр. бюджетний дефіцит збільшився на 76949 млрд грн. Вважаємо, що в основному це пов'язано зі збільшенням витрат на обслуговування державного боргу України, надзвичайними ситуаціями (війною на сході, стихійними лихами, масовими заворушеннями), корупцією в бюджетній сфері, зростанням соціальних програм, які не забезпечені фінансовими ресурсами тощо.

Рис. 2. Динаміка платежів по державному боргу України за період 2004–2017 рр., %

Джерело: складено на основі [31].

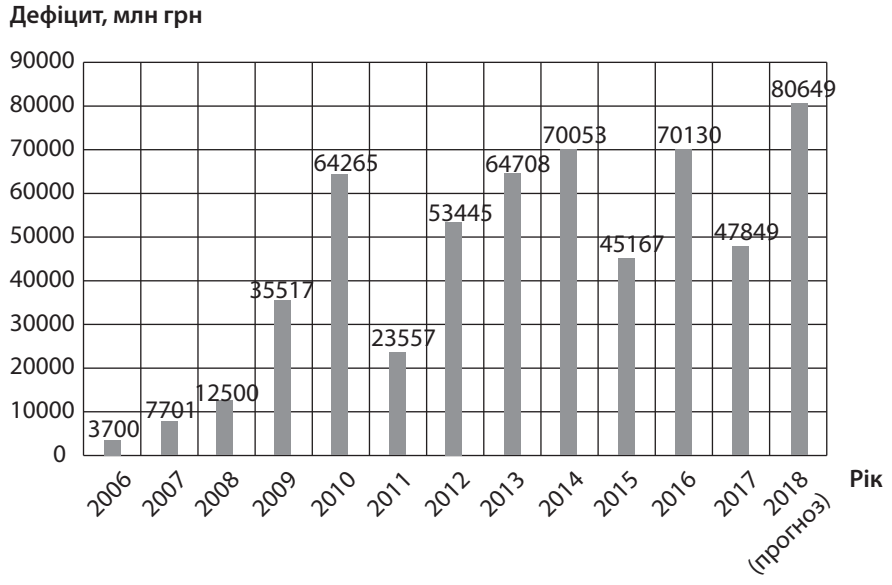

Рис. 3. Динаміка дефіциту Державного бюджету України за 2006–2018 рр., млн грн

Джерело: складено на основі [16].

Наступним явищем, якому ми хотіли б приділити увагу, є корупція в бюджетній сфері. За результатами дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, Україні надали негативні оцінки (відповідно, мінус 1 бал та мінус 2 бали) за значну корупцію при розподілі державних коштів [3]. Але з огляду на індекс сприйняття корупції у світі, варто зауважити, що у 2016 р. Україна отримала 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж у 2015 р., але цього недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Зміцненню позицій України у світовому рейтингу сприяв початок антикорупційної реформи, проте відсутність дійової судової системи та фактична безкарність корупціонерів не дають Україні подолати 30-бальний бар'єр, який називають «ганьбою для нації» (*рис. 4*) [3].

Згідно з рис. 4. в усьому світі корупція залишається дуже поширеною, нерівномірно розподіленою та затратною. Україна, отримавши за індексом сприйняття корупції у світі 29 балів, розділила цю сходинку з Росією. Робота Макса Бейлбі показує, що корупція є значною мірою неминучою внаслідок наших психологічних схильностей, сформованих еволюцією. Очевидно, що виклик полягає у визначенні умов, коли ко-

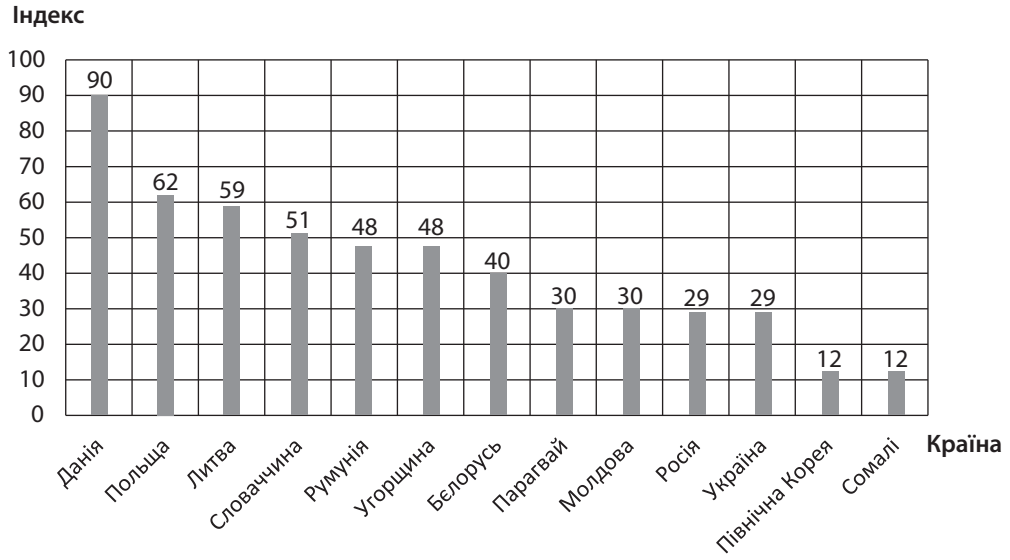

Рис. 4. Показники індексу сприйняття корупції у світі (послідовність за рейтингом 2016 р.)

Джерело: складено на основі [3].

рупція та її шкідливий вплив зможуть бути зведені до мінімуму [32]. Прозорість і публічність можуть виступити гарантами усунення корупції у бюджетній сфері.

Відкритість бюджету та бюджетного процесу є обов'язковою або навіть ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості, а особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уявлення про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права [21]. Але трапляються випадки повної відсутності будь-якої візуалізації фінансових даних. Тому іноді складається враження, що інформація про бюджет не доступна «де-факто», навіть якщо вона доступна «де-юре» [18]. Також існують проблеми з оприлюдненням процедур конкурсного добору державних службовців.

Підвищення прозорості діяльності українського Уряду поки що є далеким від усталених норм розвинутих демократичних країн, за що наша держава має низьку довіру з боку міжнародного співтовариства та інвесторів. Надмірна закритість державної влади зумовлює її відчуженість від суспільства, сприяє корупції, знижує ефективність державного управління бюджетними коштами та позбавляє його необхідної підтримки з боку громадськості. Усе це підтверджує актуальність запровадження концепції «відкритого уряду» для України, адже трансформаційні очікування населення постійно наражаються на закритість влади, чим блокується мобілізація суспільства на розв'язання загальнонаціональних завдань. Особливо гострим було розчарування у тій владі, яка прийшла на хвилі «помаранчевої революції» та сприймалася більшістю населення як дійсно «народна» [7].

Оцінити стан прозорості в бюджетній сфері можливо, використавши індекс бюджетної прозорості, за допомогою якого можна проаналізувати бюджети 115 країн. На основі цього індексу раз на 2 роки незалежними експертами складається рейтинг країн, покликаний оцінити рівень бюджетної прозорості, а також визначити, чи надає центральний уряд своєчасний доступ до 8 ключових бюджетних документів, чи доступні вони онлайн і чи містять повну інформацію про бюджет. За результатами такого рейтингу кожна країна отримує оцінку в балах (із 100 можливих), що і визначає її рейтинг за індексом бюджетної прозорості. У 2017 р. Україна за цим індексом зайняла 39 місце у світі із загальною кількістю нарахованих балів 54. За рівнем суспільної участі в бюджетному процесі наша держава набрала 30 балів, а за рівнем бюджетного контролю – 83. Порівняно з 2015 р. її рейтинг виріс на 14%, проте цього не достатньо [22], особливо зважаючи на те, що останні події в Україні викликають занепокоєння.

Нездатність Національного агентства з питань запобігання корупції до ефективної роботи стала очевидною, зокрема після перевірки електронних декларацій: понад 1 млн декларацій оприлюднено за 2017 р., проте станом на 8 серпня 2017 р. з них було перевірено лише 39 тис. А це свідчить про те, що для перевірки вже поданих декларацій знадобиться ще років 15. Україна повинна забезпечувати, а не підривати незалежність та ефективність новостворених антикорупційних органів. Інакше влада зіштовхнеться із серйозною небезпекою подальшого розчарування громадськості в антикорупційних реформах у цілому та в боротьбі проти «великої корупції» зокрема [4].

Таким чином, в Україні існують проблеми, які є наслідком нерезультативного державного управління бюджетними коштами: нестабільність національної

грошової одиниці; нестача кваліфікованих фахівців; регулювання диференціації заробітної плати державних службовців; інфляція; зростання державного боргу та видатків на його обслуговування; бюджетний дефіцит; корупція у бюджетній сфері; недостатня прозорість бюджету при плануванні доходів. Негайному подоланню зазначених проблем перешкоджає неналежна якість законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України, та відсутність закону «Про управління бюджетними коштами». Це свідчить про високу імовірність того, що правила, встановлені законодавством України у сфері державного управління бюджетними коштами, продовжуватимуть порушуватися. Тому з метою вдосконалення запропоновано розробити такий закон про управління бюджетними коштами, який би передбачав ряд ключових елементів: проведення політики ненарощування державного боргу; запровадження дійового бюджетного менеджменту в державному управлінні; підвищення прозорості в діяльності уряду та державних службовців; забезпечення результативності державного управління; забезпечення стійкої стабільності національної грошової одиниці; розробка заходів щодо оптимізації бюджетного дефіциту; визначення середньострокових орієнтирів для інфляції; розробка напрямів участі громадськості в бюджетному процесі.

Отже, сучасний стан економічного розвитку України характеризується несталістю, стагнацією, відсутністю дійового державного управління бюджетними коштами. У цілому ситуацію в державному управлінні в бюджетній сфері України можна охарактеризувати як нестабільну. Використання застарілих і неефективних методів державного управління бюджетними коштами призводить до виникнення численних негативних явищ.

ВИСНОВКИ

Запропоновано під державним управлінням бюджетними коштами розуміти сукупність економічних відносин, що формуються під впливом діяльності державних органів влади, а також нормативно-правових чинників, і забезпечують формування та використання бюджетних коштів шляхом застосування певних форм, методів та важелів, що надає можливість створити відповідні умови для підвищення результативності управління бюджетними коштами держави.

Обґрунтовано, що настала нагальна потреба в удосконаленні державного управління бюджетними коштами України. У цьому напрямі запропоновано розробити закон України про управління бюджетними коштами. Виокремлено перспективні напрями вдосконалення державного управління бюджетними коштами.

На завершення підкреслимо, що сьогодні зростає усвідомлення важливості результативного державного управління в бюджетній сфері, яке одночасно охоплює не лише процеси планування та формування доходів бюджету, але й – розподілу та використання бюджетних коштів. Тому існує нагальна потреба в розробленні механізму управління бюджетними коштами, в основу якого буде покладено принцип результативності, що і визначає значний дослідницький інтерес, вартий подальшого вивчення. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2004. 302 с.

2. Баглай М. Ю., Білопольська В. М. Бюджетний менеджмент в Україні: проблеми та пропозиції щодо їх вирішення. URL: http://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444

3. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/

4. Мірчела М. Боротьба з корупцією в Україні: настав час для результатів. URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/29/7074317/

5. Бурбело О. А., Самарський С. С. Нераціональне використання бюджетних коштів у сфері охорони здоров'я. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*, 2014. Вип. 1. С. 229–234.

6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

7. Карлова В. Впровадження концепції відкритого урядування в Україні як інструмент демократизації державного управління URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2017/03/blog-post.html

8. Геєць В., Кваснюк Б. Концепція економічної безпеки України. Київ : Логос, 1999. 56 с.

9. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

10. Енциклопедія державного управління / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. 747 с.

11. Ганусик Ю. Б. Закономірності розвитку інфляції в Україні в умовах циклічності. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 5. С. 818–825. URL: http://global-national.in.ua/archive/5-2015/167.pdf

12. Значення індексу інфляції з 2000 по 2018 рр. / Мінфін. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/inflation/2018

13. Ківалов С. В. Методологічний зміст ефективності управління системою освіти. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 51. С. 3–12. URL: http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/278

14. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 252 с.

15. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16–22.

16. Валовий внутрішній продукт / Мінфін. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/

17. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления. Москва : Юнити-Дана, 2007. 575 с.

18. Покрокова прозорість: ТІ Україна презентує настанови для міськрад, уряду та парламенту. URL: https://ti-ukraine.org/news/pokrokova-prozorist-ti-ukraina-prezentuie-nastanovy-dlia-miskrad-uriadu-ta-parlamentu/

19. Приходько Н. В., Руденко Р. В. Актуальні проблеми управління фінансами бюджетних установ. *Економіка та управління підприємствами*. 2011. № 6. С. 108–113.

20. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19

21. Маркович Г. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни. URL: http://decentralization.gov.ua/news/4992

22. Рейтинг бюджетної прозорості: Україна поліпшила позиції. URL: https://www.slovoidilo.ua/2018/02/07/novyna/suspilstvo/rejtynh-byudzhetnoyi-prozorosti-ukrayina-polipshyla-pozycziyi

23. Розслідування «паливних схем» у Міноборони: онлайн. URL: https://www.5.ua/suspilstvo/vykryto-koruptsiinu-skhemu-v-minoborony-zatrymano-zastupnyka-ministra-za-pidozroiu-u-roztrati-derzhkoshtiv-u-sumi-ponad-149-mln-156990.html

24. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. СПб. : Питер, 2005. 336 с.

25. Терещенко В. Проблема управління державним боргом України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 10. С. 866–872. URL: http://global-national.in.ua/archive/10-2016/180.pdf

26. Фінансові важелі подолання бідності в Україні : монограф. / за ред. проф. О. П. Кириленка. Тернопіль : ТНЕУ, 2011. 432 с.

27. Юрій С. І. Управління зростанням на основі боргу і Україна. *Журнал європейської економіки*. 2007. Том 6. № 1. С. 6–27.

28. Янів Л. М., Зінченко О. А. Проблеми дефіциту державного бюджету України і шляхи їх розв'язання. *Менеджмент інновацій*. 2016. Т. 24. Вип. 6. С. 144–153.

29. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10sypduu.pdf

30. У Держслужбі визначилися з мінімальним окладом чиновника до 2019 року. URL: https://news.finance.ua/ua/news/-/419370/u-derzhsluzhbi-vyznachylysya-z-minimalnym-okladom-chynovnyka-do-2019-roku

31. Лондар Л. П. Стан державного боргу України в умовах загострення фінансових ризиків, пов'язаних із гібридною війною. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_borg-d8023.pdf

32. Бейлбі М. Чому прозорість, як антикорупційна стратегія, може мати негативний ефект? Результати експерименту. URL: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/83099/Chomu_prozorist_jak_antykorupcijna_strategija_mozhe_maty?a_srt=&a_offset=0

33. Fischer S. The Role of Macroeconomic Factors in Growth. *Journal of Monetary Economics*. 1993. Vol. 32. Issue 3. P. 485–512.

34. Becker G. S., Stigler G. J, Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*. 1974. Vol. 3. Issue 1. P. 1–18.

35. Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D. An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON2000/Resources/hellman.pdf

36. Montes C. Results-Based Public Management in Bolivia. London : Overseas Development Institute, 2003. 42 p. URL: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2446.pdf

37. Nye J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. 1967. Vol. 61. No. 2. P. 417–427.

38. Persson T., Tabellini G., Trebbi F. Electoral Rules and Corruption. *Journal of the European Economic Association*. 2003. Vol. 1. No. 4. P. 958–989.

39. Treisman D. The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*. 2000. Vol. 76. P. 399-457. URL: https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf

REFERENCES

Atamanchuk, G. V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Moscow: Omega-L, 2004.

"Bezkarnist ta nediieve pravosuddia trymaiut Ukrainu na koruptsiinomu dni" [Impunity and ineffective justice hold Ukraine on a corrupt day]. https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/

Bahlai, M. Yu., and Bilopolska, V. M. "Biudzhetnyi menedzhment v Ukraini: problemy ta propozytsii shchodo yikh vyrishennia" [Budget management in Ukraine: problems and suggestions for their solution]. http://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1415/1444

Becker, G. S., and Stigler, G. J. "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers". *The Journal of Legal Studies, University of Chicago Press*. Vol. 3, no. 1 (1974): 1-18.

Beilbi M. "Chomu prozorist, yak antykoruptsiina stratehiia, mozhe maty nehatyvnyi efekt? Rezultaty eksperymentu" [Why transparency, as an anti-corruption strategy, can have a negative effect? Experiment results]. http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/83099/Chomu_prozorist_jak_antykorupcijna_strategija_mozhe_maty?a_srt=&a_offset=0

Burbelo, O. A., and Samarskyi, S. S. "Neratsionalne vykorystannia biudzhetnykh koshtiv u sferi okhorony zdorovia" [Irrational use of budget funds in the health sector]. Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka, 2014. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2014_1_29

Derzhavne upravlinnia [Governance]. Vol. 1. Kyiv; Dnipropetrovsk: NADU, 2012.

Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. Kyiv: NADU, 2011.

Fischer, S. "The role of macroeconomic factors in growth". *Journal of Monetary Economics*. Vol. 32, no. 3 (1993): 485–512.

Hanusyk Yu. B. "Zakonomirnosti rozvytku infliatsii v Ukraini v umovakh tsyklichnosti" [Patterns of inflation in Ukraine in cyclical conditions]. Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. 2015. http://global-national.in.ua/archive/5-2015/167.pdf

Heiets, V., and Kvasniuk, B. *Kontseptsiia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy* [The concept of economic security of Ukraine]. Kyiv: Lohos, 1999.

Hellman, J. S., Jones, G., and Kaufmann, D. "An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition" http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON2000/Resources/hellman.pdf

Karlova V. "Vprovadzhennia kontseptsii vidkrytoho uriaduvannia v Ukraini yak instrument demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia" [Implementation of the concept of open government in Ukraine as an instrument of democrati-

zation of public administration]. http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2017/03/blog-post.html

Kivalov, S. V. Metodolohichnyi zmist efektyvnosti upravlinnia systemoiu osvity [Methodological content of the effectiveness of the management of the education system]. Aktualni problemy polityky. 2014. http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/278

Kyrylenko, O. P. et al. *Finansovi vazheli podolannia bidnosti v Ukraini* [Financial levers to overcome poverty in Ukraine]. Ternopil: TNEU, 2010.

[Legal Act of Ukraine] (2010). http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

[Legal Act of Ukraine] (2015). http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19

Londar L. P. "Stan derzhavnoho borhu Ukrainy v umovakh zahostrennia finansovykh ryzykiv, poviazanykh iz hibrydnoiu viinoiu" [The state debt of Ukraine in the context of exacerbating the financial risks associated with the hybrid war]. http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_borg-d8023.pdf

Malynovskyi, V. Ya. *Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia* [Glossary of Terms and Concepts on Public Administration]. Kyiv : Tsentr spryiannia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby, 2005.

Markovych H. "Publichnist ta prozorist biudzhetnoho protsesu – oznaka demokratychnoho rozvytku krainy" [Publicity and transparency of the budget process are a sign of the country's democratic development]. http://decentralization.gov.ua/news/4992

Martynenko, V. M. "Demokratychne vriaduvannia: problemy teorii ta praktyky" [Democratic Governance: Problems of Theory and Practice]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka,* no. 1 (2010): 16-22.

Mirchela M. "Borotba z koruptsiieiu v Ukraini: nastav chas dlia rezultativ" [Fighting corruption in Ukraine: the time has come for results]. https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/29/7074317/

Montes, C. Results-Based Public Management in Bolivia. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2446.pdf

Mukhayev, R. T. *Sistema gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [System of state and municipal management]. Moscow: Yuniti-Dana, 2007.

Nye, J. S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *The American Political Science Review.* Vol. 61 (2) (1967): 417-427.

"Pokrokova prozorist: TI Ukraina prezentuie nastanovy dlia miskrad, uriadu ta parlamentu" [Step-by-step transparency: TI Ukraine will present guidelines for the city council, government and parliament]. https://ti-ukraine.org/news/pokrokova-prozorist-ti-ukraina-prezentuie-nastanovy-dlia-miskrad-uriadu-ta-parlamentu/

Persson, T., Tabellini, G., and Trebbi, F. "Electoral Rules and Corruption". *Journal of the European Economic Association.* Vol. 1, no. 4 (2003): 958-989.

Prykhodko, N. V., and Rudenko, R. V. "Aktualni problemy upravlinnia finansamy biudzhetnykh ustanov" [Actual problems of financial management of budgetary institutions]. *Ekonomika ta upravlinnia pidpryiemstvamy*, no. 6 (2011): 108-113.

"Reitynh biudzhetnoi prozorosti: Ukraina polipshyla pozytsii" [Budget transparency rating: Ukraine has improved its position]. https://www.slovoidilo.ua/2018/02/07/novyna/suspilstvo/rejtynh-byudzhetnoyi-prozorosti-ukrayina-polipshyla-pozycziyi

"Rozsliduvannia «Palyvnykh skhem» u Minoborony: onlain" [Investigation of "Fuel Schemes" at the Ministry of Defense: online]. https://www.5.ua/suspilstvo/vykryto-koruptsiinu-skhemu-v-minoborony-zatrymano-zastupnyka-ministra-za-pidozroiu-u-roztrati-derzhkoshtiv-u-sumi-ponad-149-mln-156990.html

Roy, O. M. *Sistema gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [System of state and municipal management]. St. Petersburg: Piter, 2005.

Surmin, Yu. P. "Metodolohichni aspekty reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini" [Methodological aspects of reforming public administration in Ukraine]. http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10sypduu.pdf

Tereshchenko, V. "Problema upravlinnia derzhavnym borhom Ukrainy" [The problem of managing the state debt of Ukraine]. Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. 2016. http://global-national.in.ua/archive/10-2016/180.pdf

Treisman, D. "The causes of corruption: A cross-national study". Journal of Public Economics. 2000. https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf

"U Derzhsluzhbi vyznachylysia z minimalnym okladom chynovnyka do 2019 r." [The State Service has been determined with a minimum salary of an official until 2019]. https://news.finance.ua/ua/news/-/419370/u-derzhsluzhbi-vyznachylysya-z-minimalnym-okladom-chynovnyka-do-2019-roku

"Valovyi vnutrishnii produkt" [Gross Domestic Product]. Ministerstvo finansiv Ukrainy. https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/

Yaniv, L. M., and Zinchenko, O. A. "Problemy defitsytu derzhavnoho biudzhetu Ukrainy i shliakhy yikh rozviazannia" [Problems of the deficit of the state budget of Ukraine and the ways of their solution]. Menedzhment innovatsii. 2016. http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdumi_2016_24_6_17

Yurii, S. I. "Upravlinnia zrostanniam na osnovi borhu i Ukraina" [Managing growth on a debt-based basis and Ukraine]. *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky.* Vol. 6, no. 1 (2007): 6-27.

"Znachennia indeksu infliatsii z 2000 po 2018 r." [The value of the inflation index from 2000 to 2018]. https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/inflation/2018