

# ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ — ГАРАНТІЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Yu. D. Radionov

TRANSPARENCY OF THE BUDGET SYSTEM — A GUARANTEE OF ITS EFFECTIVENESS

**Досліджуються проблеми функціонування бюджетної системи. Встановлено негативні чинники впливу на бюджетний механізм та зростання обсягів неефективного і нецільового використання бюджетних коштів. Обґрунтовано необхідність широкого застосування принципу прозорості в бюджетному процесі, що є гарантом ефективності усієї бюджетної системи.**

**The problems of functioning of the budgetary system are probed. Factors which negatively influence on a budgetary mechanism and growth of the uneffective and unhaving a special purpose use of budgetary facilities are set. It is proved that application of principle of transparency is the guarantor of efficiency of the budgetary system.**

*Ключові слова: бюджетна система, бюджетний механізм, міжбюджетні трансферти, фінансова, бюджетна звітність, неефективне використання коштів, нецільове використання коштів, бюджетний процес, прозорість.*

*Keywords: budget system, budgetary mechanism, intergovernmental transfers, financial, fiscal accountability, inefficient use of funds, misuse of funds, budgeting, transparency.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Побудова ефективної бюджетної системи для будь-якої країни є важливим чинником зростання добробуту громадян, забезпечення сталого, динамічного соціально-економічного розвитку, важливим інструментом регулювання складних соціально-економічних відносин.

За своєю суттю бюджетна система є уособленням всіх бюджетів (державного та місцевих), врегульованих нормами права з урахуванням державно-територіального устрою країни та встановлених економічних відносин.

Бюджетна система за допомогою бюджетного механізму впорядковує бюджетні потоки, перерозподіляє ресурси між економічними суб'єктами, населенням, відповідно до пріоритетів розвитку держави. Бюджетний механізм є складовою фінансового механізму і загальної системи управління економікою країни. Він характеризується комплексом спеціально розроблених законодавчих норм і методів формування та використання фінансових ресурсів. За його допомогою держава регулює соціально-економічні процеси, впливає на структуру економіки, стимулює або локалізує певні явища і процеси, впливає на рівень нагромадження та споживання матеріальних та духовних благ.

Економічна сутність бюджетного механізму визначається переважно двома способами: наявністю фун-

кціонування бюджетних коштів та їх впливу на економічний розвиток. Саме конкретні, практичні досягнення в економіці та соціальній сфері і є основним критерієм оцінки якості функціонування бюджетного механізму.

Оцінюючи нинішній стан розвитку економіки та соціальної сфери, приходимо до висновку, що наявні здобутки поки що суттєво не впливають на рівень і якість життя населення, а отже бюджетний механізм ще недостатньо ефективний.

Причини цих негараздів криються в цілому ряді проблем, у тому числі недосконалості бюджетного механізму управління бюджетними ресурсами з метою досягнення конкретних, запланованих цілей з отриманням відповідних результатів, що підвищують рівень життя.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми становлення та розвитку бюджетної системи розглядаються в наукових працях: Й. Бескида, О. Василика, В. Опаріна, В. Малька, Ю. Пасічника, С. Юрія та інших. Проте, в нинішніх умовах соціально-економічного розвитку недостатньо фундаментальних досліджень, скерованих на розвідку проблем, що стримують процес розбудови ефективної моделі бюджетної системи.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є розкрити існуючі проблеми бюджетної системи, встановити чинники, що гальмують ефективний розвиток бюджетного процесу, та визначити напрями подальшого удосконалення бюджетного механізму.

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Науковий пошук та розвідка проблем, що гальмують ефективне функціонування бюджетної системи, вказують на те, що остання поки що не є вагомим рушієм української економіки, оскільки не забезпечує в належному обсязі нарощування ВВП, розширене відтворення, розвиток інфраструктури, регулювання рівня зайнятості, сприяння привабливому середовищу інвестиційного бізнес-клімату.

Як зазначає Сунцова О.О., не тільки одні ресурси дають можливість досягти високих темпів економічного росту, — не останню роль у процесі активізації економічного зростання відіграє якість управління фінансами як на рівні держави /органу місцевого самоврядування, так і на рівні суб'єкта господарювання [18, с. 83].

Практика свідчить, що модель бюджетної системи України, яка згідно з Конституцією України (ст. 95) будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, має певні проблеми щодо виконання задекларованих функцій. Оскільки не спроможна забезпечити якісний розподіл суспільного продукту та вирішувати низку соціально-економічних проблем.

Як зазначають відомі вчені, бюджетні витрати не розв'язують багатьох невідкладних проблем соціальної політики. Не організовано на належному рівні перерозподіл витрат на користь соціально незахищених прошарків населення [14, с. 321].

Більш переконливими і доказовими фактами існуючих перекосів та негараздів є результати аудиторських перевірок. Так, за даними Рахункової палати, вартість наданих соціальних послуг суттєво відрізнялася залежно від територій. Приміром, фактичні видатки на одного учня в загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей-сиріт у 2010 році були в 1,6 раза вищими у Харківській області, ніж на Дніпропетровщині, та в 1,4 раза вищими — ніж на Львівщині. Навіть у межах однієї Харківської області розмір витрат на медикаменти у медзакладах коливався у 2011 році від 4,5 грн. до 21,4 грн. на один ліжко-день і від 2,9 грн. до 10,9 грн. на харчування [1].

Таким чином, досить складно забезпечити бюджетному механізму справедливий розподіл національного продукту. Окрім цього, закріплені Бюджетним кодексом України десять принципів (ст. 7), на яких ґрунтується бюджетна система України, серед них: принцип ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості — теж не діють з повна.

На тлі проблем ефективного функціонування бюджетного механізму зростають обсяги неефективного, незаконного та нецільового використання бюджетних коштів. Такий стан негативно впливає на внутрішню ситуацію в країні, дестабілізує соціальний спокій, розхи-

тує фінансову стабільність, стримує соціально-економічний розвиток та посилює соціальну напругу.

Так, у 2009 році Рахунковою палатою встановлено фактів неефективного, незаконного, в т.ч. нецільового використання коштів на суму 21 млрд 535,9 млн гривень. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове, використання коштів становило 10 млрд 81,6 млн грн., неефективне — 11 млрд 454,3 млн гривень [7, с. 25]. У 2010 році було виявлено таких фактів на 30 млрд 516,8 млн грн., у тому числі нецільове та незаконне становили 16 млрд 118,5 млн грн., неефективне — 14 млрд 398,3 млн гривень [8, с. 24].

Детальний зріз та аналіз причин неефективного функціонування бюджетного механізму, особливо в питаннях ефективності використання бюджетних коштів, вказує на те, що в бюджетній системі мають місце серйозні системні вади.

Масштаби неефективного, нецільового використання бюджетних коштів не дають повною мірою використовувати потенційні можливості бюджетної системи у вирішенні нагальних проблем соціально-економічного розвитку і досягати значних здобутків. Причиною цих негараздів є низький рівень зосередженості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на досягненні мети кожної бюджетної програми щодо отримання позитивного кінцевого результату.

Водночас, в умовах обмеженості фінансових ресурсів, світової фінансової кризи, питання ефективності функціонування бюджетного механізму та забезпечення ефективного використання бюджетних коштів стоять досить гостро для будь-якої країни, не виняток і Україна.

Як стверджує Грегорі Менк'ю, "економіка працює ефективно, якщо вона повністю використовує доступні їй обмежені ресурси з максимально можливими результатами" [12, с. 53].

Тому необхідно більш ефективно використовувати всі наявні можливості та ресурси для нарощування виробництва, зростання зайнятості населення, підвищення продуктивності праці, стимулювання росту економіки, соціального захисту населення. Крім того, "имея такой финансовый рычаг, как распределение денежных доходов, и умело управляя им, государство может эффективно стимулировать или сдерживать развитие того или иного экономического процесса" [23, с. 17].

На думку Предборського В.А., Гаріна Б.Б. та Кухаренко В.Д., державні фінанси, і насамперед бюджетна система, шляхом відповідного розподілу коштів повинні забезпечити структурну перебудову економіки, прискорення науково-технічного прогресу, підвищення ефективності виробництва, і на цій основі зростання життєвого рівня народу [14, с. 284].

З цією думкою важко не погодитись, оскільки саме бюджет є головною ланкою системи державних фінансів і саме він відображає якісні ознаки фінансів країни. У бюджетній системі будь-якої країни саме бюджет відіграє ключову роль в економічному, соціальному і політичному процесі відтворення. Використовуючи бюджетні кошти на фінансування найбільш прогресивних, пріоритетних галузей економіки, бюджет відіграє ключову роль в перерозподілі фінансових ресурсів між галузями економіки. Оскільки доходи з більш рентабель-

них сфер економіки перерозподіляються до галузей з низьким рівнем рентабельності. Бюджет відіграє значну роль у відтворенні робочої сили, зростанні обсягів виробництва, розвитку науки, технологій, утриманні соціальної сфери і таке інше. Тобто, бюджет виступає як основний інструмент регулювання та впливу на розвиток економіки країни.

Аналізуючи стан державних фінансів та напрямів удосконалення бюджетного механізму, важливо виходити з того, що суспільство, як і кожен платник податків мають знати, якими ресурсами володіє держава. Скільки коштів поступило в бюджет і яким чином фінансовий ресурс використано. Чи йдуть державні кошти на задоволення нагальних соціально-економічних проблем, якщо бюджетні програми не досягають мети і результат далекий від очікуваного, відповідним державним структурам необхідно вникати в проблему та інформувати суспільство, що є дестабілізуючим, стримуючим фактором. Знаючи причину, що перешкоджає реалізації пріоритетних напрямів розвитку, влада повинна вести пошук шляхів уникнення перешкоди з метою ефективного використання бюджетних коштів та забезпечення динамічного розвитку соціально-економічних процесів.

Основним завданням всіх органів державної влади є підвищення ефективності їх роботи, в тому числі ефективності використання наявних фінансових ресурсів на шляху до вирішення складних соціально-економічних проблем. Тому об'єктивна, відкрита інформація про вжиті заходи, якість та ефективність виконання державних, бюджетних програм, використання існуючих природних, матеріальних, фінансових ресурсів дає суспільству можливість оцінити, наскільки впевнено і якісно держава в особі її керівників веде з негараздами боротьбу.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різні механізми забезпечення ефективності функціонування бюджетного механізму в бюджетній системі. Найбільш вдалим із них є застосування принципу прозорості як важливого елементу системи якості управління державними фінансами.

Цей механізм працює на таких засадах:

- чіткість функцій та обов'язків — цим визначається структура та функції органів державної влади, а також взаємовідносини між економікою та органами державного управління;

- доступність інформації для суспільства — підкреслює важливість оприлюднення даних в чітко визначений час і терміни;

- відкритість процесу підготовки проекту бюджету, його виконання та звітність — визначається тип відкритої інформації про бюджетний процес;

- гарантія об'єктивності та прозорості — пов'язано з якістю представлених фінансових та бюджетних даних. Крім того, цей механізм передбачає застосування впливових інструментів для незалежної перевірки отриманої інформації.

Таким чином, наскільки прозоро, неупереджено функціонують всі державні структури, у тому числі в сфері бюджетних відносин, залежить і об'єктивність та якість представлених бюджетних чи фінансових даних. У цьому механізмі принцип прозорості є основним, ключовим фактором забезпечення ефективного управління бюджетними ресурсами.

В Україні, як зазначено вище, теж закріплений принцип прозорості та публічності в бюджетному процесі. Але його практична реалізація, так само, як і інших десяти принципів, є вкрай низькою і не дає того економічного чи соціального ефекту, який мав би бути.

Результати дослідження доводять, що майже на кожній стадії бюджетного процесу, її учасниками ігноруються законодавчі норми та принципи, на яких будується бюджетна система України. І цей процес складається не з поодиноких випадків, а на жаль, набув системного характеру.

Наприклад, відповідно до п. 1, 9 ст. 20 Бюджетного кодексу України, на рівні державного бюджету має застосовуватись програмно-цільовий метод у бюджетному процесі, який передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Статтею 21 встановлено, що Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах. Фактично ця законодавча норма не завжди діє.

Так само, як не завжди застосовується принцип обґрунтованості у бюджетному процесі (ст. 7), у тому числі, при плануванні коштів на підставі програм з визначенням очікуваного результату.

Наприклад, як свідчать результати аудиту, використання бюджетних коштів на виконання повноважень державними податковими органами у Вінницькій, Житомирській та Кіровоградській областях, прорахунки під час планування потреби у фінансуванні оплати праці податківців призвели до завищення асигнувань та витрачання коштів на незаплановані цілі [10].

Конкуренентне середовище, відкритість і прозорість сфери державних закупівель у 2010-му та I півріччі 2011 року теж не забезпечувалися, а передбачені на цю мету кошти державного бюджету використовувалися неефективно і нераціонально [13].

Слід зазначити, що бюджетні системи європейських країн є більш ефективними, в тому числі, через широкомасштабне застосування принципу прозорості бюджетного механізму на кожній стадії бюджетного процесу. Такий підхід дає можливість не тільки державним структурам, а й громадським організаціям та фізичним особам, брати активну участь і позитивно впливати на якість управлінських рішень у сфері бюджетних відносин. Як результат, прозорі схеми руху коштів, вчасний розподіл бюджетних асигнувань на пріоритетні напрями призводять до більш раціонального використання бюджетних ресурсів, посилення відповідальності розпорядників коштів за отриманий результат, змушують усіх учасників бюджетного процесу дбати про економічні та соціальні здобутки та позитивно впливати на добробут людей.

В умовах прозорості виникає потреба у розподілі та перерозподілі новоствореної вартості між галузями, групами людей, регіонами більш ефективно та раціонально, задля досягнення короткострокових та довгострокових цілей.

Бюджетна прозорість дає громадянам змогу відчувати себе повноправними господарями в своїй країні, активно формувати пріоритети, бути рушійною силою соціально-економічних змін у суспільно-економічному житті.

Завдяки прозорості бюджету, держава формує чітку стратегію розвитку країни, мобілізує ресурси на першочергові статті, оптимізує витрати, посилює контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, підвищує соціальні стандарти та рівень і якість життя громадян.

Існує взаємовплив прозорості бюджетної системи на ефективність бюджетної політики та стійкість державних фінансів. Стандартом прозорості в бюджетній системі є надання суспільству та фінансовим ринкам, передусім ринку капіталу, гарантій, що представлена інформація є достатньо повна та об'єктивна. Це дає можливість відповідно оцінити стійкість державних фінансів та їх структуру.

На жаль, в Україні існує проблема якості даних, оскільки навіть офіційна інформація потребує уточнення. Тобто подана відповідними державними структурами фінансова та бюджетна звітність іноді містить недостовірні дані. Натомість, ці дані узагальнюються головними розпорядниками коштів і, що взагалі неприпустимо, зведена інформація подається Кабінету Міністрів України для звітування, реагування та прийняття відповідних рішень.

Разом з тим, для прийняття обґрунтованих, якісних рішень фінансова чи бюджетна звітність має бути правдивою та вчасно представлена тим органам і відповідальним особам, хто на її чекає. Інакше забезпечити позитивну динаміку економіко-соціальних процесів дуже складно.

Найдостовірніша інформація втрачає сенс, якщо вона надана користувачам із запізненням. Тому фінансові звіти мають бути надані користувачам у строки, що забезпечують їх ефективне використання [5, с. 27].

Основним завданням форм фінансової звітності є задоволення інформаційних потреб зовнішніх користувачів у повній правдивій та неупередженій інформації про фінансовий стан, результати діяльності та рух коштів [11, с. 16—17].

На нашу думку, бюджетна звітність є віддзеркаленням сутності бюджетної системи, її проблем та недоліків і саме звітність демонструє нам ступінь об'єктивності та прозорості системи.

Як свідчать результати аудитів, принцип прозорості бюджетної системи як гаранта її ефективності, на жаль, не є ключовим фактором у діяльності державних органів та структур. Такий стан негативно впливає на якість управлінських рішень посадовців та відповідно результативність досягнутих бюджетних показників.

Так, за результатами аудиту з модернізації Державної податкової служби України, який реалізується за підтримки Світового банку (позика у сумі 40 млн дол. США), встановлено, що Державною податковою службою в 2011 році процедури під час організації та здійснення закупівель не дотримувались, звітування перед Мінфіном та Мінекономрозвитку про стан закупівель та виконання заходів проекту проводилось із порушенням вимог урядових рішень, інформація подавалась із розбіжностями [15].

За результатами аудиту фінансово-господарської діяльності Вищого адміністративного суду України у 2011 році встановлено, що облік майна установи не завжди здійснювався із дотриманням усіх вимог чинного законодавства, відсутня книга складського обліку запасів за найменуваннями, сортами, кількістю. Матеріальні цінності не були впорядковані та систематизовані. Це створювало ризики неякісного і неповного їх обліку або втрат [20].

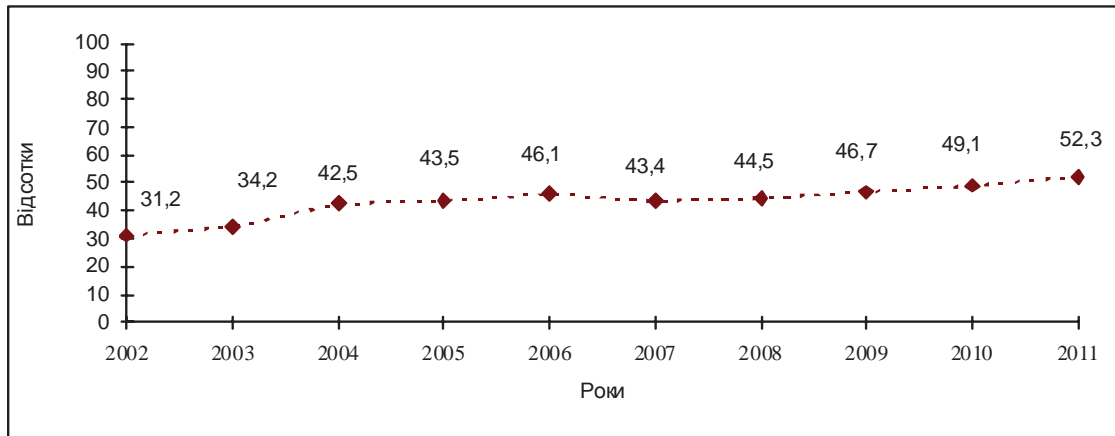
Випадки подання розпорядниками та одержувачами коштів недостовірної інформації, як і відсутність обліку, розбіжність у звітності, несуть в собі значні ризики для держави та її економіки. Адже, профінансовані з державного бюджету навіть в повному обсязі заходи або об'єкти, як потім з'ясується, такими не являються і не можуть бути здані в експлуатацію і прийняті на баланс експлуатуючим організаціям. Згодом ці заходи або об'єкти відволікатимуть додаткові фінансові ресурси з державного бюджету на їх завершення, що гальмуватиме пріоритетні напрямки розвитку в майбутньому.

Ситуація, коли об'єкт фінансування, наприклад, знаходиться на стадії незавершеного будівництва, капітального ремонту, реставрації або реконструкції, дає можливість для розпорядників та одержувачів коштів для ще більших "маневрів" та подачі недостовірних даних про фактичні обсяги та відсоток виконаних робіт. Таким чином, чим довше триває будівництво, тим важче з'ясувати істину, а отже прозорість втрачає сенс.

Слід зазначити, що запровадження казначейської системи касового виконання бюджетів свого часу позитивно вплинуло на прозорість бюджетного процесу. Проте, сьогоденні тенденції вказують на те, що система казначейського обслуговування потребує удосконалення та обґрунтування напрямків подальшого розвитку. Оскільки дотепер не налагоджена чітка система вжиття заходів для запобігання непрозорим процедурам використання державних коштів. Недостовірна та необ'єктивна інформація, разом з непрозорими схемами та механізмами руху коштів, взаємозаліків, сприяє лише тонізації економіки. Не дає можливості забезпечити динамічний рух, визначати пріоритетні цілі, розробляти стратегію розвитку регіону, галузі, країни.

Як свідчать результати аудиту ефективності використання субвенції, виділеної у 2011 році з державного бюджету місцевим бюджетам Харківської і Полтавської областей на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, за відсутності обліку та звітності щодо обсягу заборгованості у різниці в тарифах надання субвенції шляхом застосування суб'єктивного, непрозорого механізму проведення взаємозаліків є недоцільним, призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, створює підґрунтя для споживацького ставлення до використання державних фінансових ресурсів як з боку органів місцевої влади, так і, власне, теплостачальних підприємств [9].

Відсутність прозорості породжує системне неефективне, нецільове використання бюджетних коштів, що розбалансовує бюджет, не дає можливості досягти мети бюджетної програми, призводить до бюджетних втрат, не створює комфортних умов для проживання наших громадян, розвитку підприємництва, а навпаки, рівно віддаляє від сьогоденних та майбутніх стратегічних завдань.



**Рис. 1. Частка трансфертів з державного бюджету у структурі доходів місцевих бюджетів**

Джерело: рисунок побудовано за даними Висновків Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2007 рік, 2008 рік, 2009 рік, 2010 рік, 2011 рік. Київ. 63 с. 57 с. 63 с. 65 с. (стор. 55); (стор. 51); (стор. 48); (стор. 58); (стор. 57).

Важливою складовою бюджетної системи є міжбюджетні відносини, їх ключовою ознакою є насамперед організація та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого. Без нормально організованого потоку коштів між державою та регіонами не може функціонувати економіка будь-якої країни світу. Взаємозалежність, що виникає між бюджетами різного рівня і органами влади одного рівня щодо перерозподілу і використання фінансових ресурсів, відображає сферу дії міжбюджетних відносин.

На наш погляд, міжбюджетні відносини є об'єктивною необхідністю, що дістає свій прояв у взаємозв'язках загальнодержавної системи, спрямованих на подолання диспропорцій бюджетів різних рівнів та виконання закріплених законодавством повноважень. Інакше кажучи, факт виникнення бюджетних взаємовідносин лежить в площині процесів, що відбуваються між ланками бюджетної системи, і пов'язані з перерозподілом коштів, щоб забезпечити нормальне функціонування бюджетів різних рівнів на основі законодавства. Саме існування міжбюджетних відносин викликане суспільною потребою в перерозподілі фінансових ресурсів на користь недостатньо забезпечених ними територій [16, с. 55].

Результати наших досліджень свідчать, що сучасний стан формування місцевих бюджетів характеризується низьким рівнем частки власних доходів. Натомість, превалює процес нарощування обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, що в свою чергу, обмежує фінансові можливості місцевих органів влади для зосередження ресурсів на інноваційно-інвестиційному розвитку територій та задоволенні суспільних потреб населення.

Так, у 2011 році з державного бюджету надано трансфертів місцевим бюджетам на загальну суму 94 млрд 875,0 млн грн., або 98,3 відс. плану, що на 17 млрд 108,8 млн грн., або 22,0 відс., більше, порівняно з 2010 роком. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів зросла на 3,2 відс. пункту і становила 52,3 відсотка [2, с. 57].

Так, з даних рисунку 1 видно, що питома вага трансфертів з державного бюджету у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів становить в середньому 43,3

відсотка. З роками ця динаміка дещо змінювалась, однак весь час піднімалась по висхідній. Лише в 2007 році в порівнянні з 2006 роком частка трансфертів з державного бюджету в загальній структурі доходів місцевих бюджетів знизилась на 2,7 відс. пункта. Проте, з 2008 року і до 2011 року частка трансфертів лише зростала. Всього ж, за десять років, цей показник зріс на 21,1 відс. пункту і становив 52,3 відсотка.

Не змінилась ситуація і в 2012 році. Так, за даними Рахункової палати у першому півріччі 2012 року основним джерелом доходів місцевих бюджетів залишалися трансферти з державного бюджету. Порівняно з відповідним періодом 2011 року, питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів зменшилася на 0,2 відс. пункту і становила 51,6 відсотка [3, с. 45]. Зростання частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчить про пряму залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

Наприклад, у 2011 році найбільш залежними від трансфертів з державного бюджету, як і в попередніх роках, були місцеві бюджети Волинської, Закарпатської та Тернопільської областей, де частка трансфертів у загальному обсязі доходів перевищила 70,0 відсотка. Ще в одинадцяти регіонах трансферти становили від 60,0 до 70,0 відс. усіх отриманих місцевими бюджетами доходів, тоді як у 2010 році таких було дев'ять. Самодостатніми можна вважати лише місцеві бюджети міста Києва і Дніпропетровської області, в доходах яких питома вага трансфертів становила 25,2 відс. і 37,1 відс. відповідно [4, с. 58].

Таким чином, бюджетна централізація місцевих бюджетів свідчить, з одного боку, що трансферти з державного бюджету є фактором фінансової стабільності місцевих бюджетів, а з іншого, це суперечить необхідності зростання ролі місцевих бюджетів і не відповідає потребам зміцнення місцевого самоврядування.

Як зазначають відомі автори, в Україні зберігається жорстка фінансова залежність регіону від центру, гостра нестача власних доходів місцевих бюджетів, непрозорість перерозподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами [21, с. 125].

До того ж, бюджетний механізм використання коштів міжбюджетних трансфертів показує, що збільшен-

ня їх частки у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів суттєво не позначається на вирішенні нагальних проблем, якості послуг та добробуті громадян на відповідній території. Навпаки, не прозоре, необгрунтоване планування, ручний порядок розподілу трансфертів, відсутність належної системи внутрішнього контролю, невчасні, некваліфіковані управлінські рішення, прийняті без відповідного прогнозування і планування, лише сприяють незаконному та неефективному використанню бюджетних коштів.

Так, кошти субвенції, виділеної у 2011 році з державного бюджету Одеській і Миколаївській областям на реалізацію пріоритетів їхнього розвитку, витрачались обласними державними адміністраціями не повною мірою ефективно. Внаслідок допущених недоліків і неякісного виконання робіт деякі навіть введені в експлуатацію об'єкти інфраструктури не працювали. Зокрема, дитячий садок у м. Очакові та котельня Яструбинівської загальноосвітньої школи (Миколаївська область), які за документацією були готові до експлуатації, на момент проведення аудиту не функціонували, отже, 80 та 320 дітей відповідно не отримували належних послуг.

Загалом з порушенням чинного законодавства використано 26,8 млн грн. коштів субвенції, неефективно — 3,2 млн грн., повернено до державного бюджету 1,4 млн гривень [17].

Результати аналізу формування і здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на органи місцевого самоврядування, показали, що нормативно-правова база, яка врегульовує механізм фінансового забезпечення діяльності апаратів і виконавчих органів місцевих рад, є суперечливою, не визначає джерел фінансування видатків на виконання власних (самоврядних) повноважень, чітко не окреслює повноважень органів виконавчої влади, делегованих органам місцевого самоврядування, не унормовує структури і штатної чисельності, необхідних для виконання таких повноважень.

Зазначене створює умови і призводить до непрозорого планування і використання бюджетних коштів на цю мету, негативно впливає на забезпечення оптимальної структури виконавчих органів місцевих рад. Протягом 2010 і 2011 років місцеві ради спрямували на утримання утворених ними апаратів і виконавчих органів на 3,7 млрд грн. і 4,1 млрд грн., або удвічі більше коштів, ніж розрахункові обсяги видатків на цю мету, враховані на центральному рівні при визначенні розміру дотації вирівнювання. Для покриття різниці окремі місцеві ради досліджених регіонів (АР Крим, Житомирської, Харківської та Чернігівської областей) використали близько 40 відс. власних доходів, які можна було б спрямувати на виконання власних повноважень, зокрема, у галузі ЖКГ, транспорту та зв'язку [22].

Головна проблема становлення ефективною моделі міжбюджетних відносин в Україні криється в їх надмірній централізації, недостатній розвиненості і невідповідності швидким змінам, що відбуваються в системі перетворення функцій управління та їх слабкій відповідності сучасним, економічними потребам. Як інструмент трансформації економічної структури, вони мають відповідати меті економічних трансформацій — все-

бічному сприянню людського розвитку, що означає орієнтацію їх більшою мірою на задоволення суспільних потреб громадян. Крім того, вони мають формуватись на основі прозорих та об'єктивних критеріїв планування, розподілу та використання бюджетних коштів.

Бюджетне планування і прогнозування є вихідними складовими бюджетного механізму, оскільки вони визначають обсяги фінансових ресурсів та напрямки їх розподілу через бюджетну систему. Тому ці показники мають базуватись на достовірній інформації, передусім на правильно визначених макроекономічних показниках, таких як обсяги валового внутрішнього продукту, фонду оплати праці, прибутку, амортизаційних відрахувань, загального обсягу фінансових ресурсів тощо.

Бюджетний механізм є об'єктивним явищем в економічній системі державі. Проте, його ефективне функціонування залежить від того, як державні структури використовують його для досягнення поставлених цілей, власне тієї фінансової політики, яку вони проводять. Тому взаємодія всіх складових дуже важлива і не можна нехтувати будь-якою ланкою.

Наші дослідження переконають, що побудувати прозору та ефективну модель міжбюджетних відносин і бюджетної системи взагалі не можливо односторонніми діями. Тут необхідно задіяти цілий комплекс науково обгрунтованих форм, методів та інструментів бюджетної системи, направлених на підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму щодо раціонального використання бюджетних ресурсів. Всі ланки бюджетної системи мають працювати злагоджено та ефективно як єдиний, цілісний, органічний механізм.

В Україні, як свідчать результати наших досліджень, бюджетний механізм часто дає збій і функціонує неефективно. Причиною цього є відсутність системних заходів, недостатність задіяних зусиль усіх учасників бюджетного процесу у злагодженій роботі бюджетного механізму. Крім того, інструментарій впливу на ефективність бюджетного механізму часто залежить не від системи, а від особистості. Саме особистість визначає ступінь прозорості і, на жаль, саме цей чинник є причиною, що призводить до нераціонального і неефективного використання бюджетних коштів.

Контролюючі органи, в тому числі і Рахункова палата, є тим інструментом, що відкриває завісу таємності, розширюючи рамки прозорості, постійно інформуючи суспільство про бюджетний процес, його стан та основні позитивні та негативні сторони. Однак, позбавлення його функцій контролю за доходною частиною бюджету (у вересні 2010 року) порушило міжнародну практику та унеможливило всебічне інформування суспільства стосовно розвитку бюджетного процесу в Україні. Ця обставина, не сприяє якісному наповненню доходної частини бюджету, знижує рівень прозорості і, навпаки, посилює тінізацію економіки. Обмежує доступ суспільства до повної та об'єктивної інформації про бюджетний процес та його ефективність і результативність.

Згідно з міжнародними стандартами INTOSAI, зокрема стандартом ISSAI20 "Принципи прозорості і відповідальності", саме принципи прозорості і відповідальності за визначенням міжнародних аудиторів — два важливих елементи управління. Прозорість — могутня сила, що, коли вчасно звертається, може допомогти бо-

ротися з корупцією, покращує управління та підвищує відповідальність [24].

Відсутність прозорості або нехтування цим принципом не дає можливості суттєво боротися з корупцією, забезпечувати ефективне управління фінансовими ресурсами та досягати відчутних результатів в соціально-економічній сфері.

Прозорість в бюджетній системі сприяє підвищенню рівня відповідальності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, досягнення кращих показників в економічній, соціальній сферах, забезпечує ефективність функціонування бюджетного механізму.

Створити прозоре середовище в бюджетній системі без посилення ролі контролю за бюджетними операціями досить складно. Адже, бюджетний контроль — це сукупність заходів, що проводять відповідні органи з метою встановлення законності, доцільності й ефективності дій в формуванні і використанні бюджетних потоків.

На нашу думку, всі без винятку результати контрольних-аналітичних заходів, аудитів мають містити матеріали щодо оцінки економності і ефективності використання виділених бюджетних асигнувань, а також ефективності діяльності самого розпорядника та одержувача коштів. Такий підхід дасть можливість позитивно впливати на якість рішень прийнятих учасниками бюджетного процесу на шляху до ефективного використання бюджетних ресурсів.

Важливо, щоб контроль проходив у режимі "on line" і здійснювався не тільки за видатками бюджету, а стосувався усіх стадій бюджетного процесу, в тому числі формування доходної частини бюджету, і давав відповідь на питання — чи всі резерви враховані і можливості вичерпані для наповнення бюджету. На нашу думку, всі види та форми контролю мають брати участь і відслідковувати всі стадії бюджетного процесу від складання проекту бюджету до звіту про його виконання (рис. 2).

У контексті виконання контрольних функцій і забезпечення прозорості в бюджетному процесі важлива роль відводиться громадським організаціям та фізичним особам. Адже, саме громадськість, як свідчить зарубіжний досвід, і є рушієм активізації соціально-економічних процесів у суспільстві, посилення відповідальності влади за прийняті рішення та ефективності використання наявних ресурсів.

Як стверджує Зимовець В.В., вплив рівня державного перерозподілу ВВП на добробут населення залежить від інституційних чинників та рівня розвитку громадянського суспільства. Порівняно вищий рівень державного перерозподілу ВВП може бути ефективним інструментом розподілу та перерозподілу доходу та забезпечення добробуту населення лише в умовах високорозвиненого громадянського суспільства ("західних демократій") [6, с.25].

Всі контрольні заходи мають здійснюватись суб'єктами контролю в умовах повної відповідальності за



Рис. 2. Вплив чинників контролю на прозорість бюджетного процесу

об'єктивну оцінку діяльності об'єкта контролю. Усвідомлюючи, що успішне й ефективне виконання складних завдань у різних сферах фінансово-економічного життя суспільства залежить від організації й видів контролю, форм і методів оцінки та проведення аудиту.

Кожен факт бюджетного порушення має бути перевірений, обґрунтований та встановлені причинно-наслідкові зв'язки, що призвели до його виникнення. Ці факти повинні мати сувору об'єктивність і точність, яка б виключала двояке трактування їх суті і викладена була з посиланням на відповідні первинні закони, нормативно-правові акти та інші документи.

Забезпечити прозорість у бюджетній системі можна лише вимагаючи від керівників державних органів, установ та організацій діяти чесно і відкрито. Надавати для експертизи та аналізу достовірні документи, матеріали, іншу інформацію, що служить основою для оцінки об'єктивного стану справ в сфері державних фінансів, діяльності цих органів і використання ними бюджетних ресурсів.

Подавати органам влади і передусім Кабінету Міністрів України розгорнуту та об'єктивну оцінку щодо використання бюджетних коштів, функціонування в цілому бюджетного механізму і реального фінансового стану країни. Це дасть можливість Уряду, вчасно і кваліфіковано реагувати, вносити пропозиції щодо удосконалення бюджетного механізму або в стилі терміни ліквідувати вогнища тих чи інших фінансово-бюджетних порушень та прогалин. У цій ситуації контроль допомагає державному апарату, оскільки він виступає як один з ефективних функціональних елементів управління державними фінансами.

Усебічний аналіз бюджетної системи, її ланок та механізмів служить основою для вироблення довгострокової бюджетної політики, використання бюджету і бюджетних ресурсів як активного інструменту державного регулювання процесів відтворення. У цьому контексті прозорість виступає гарантом якості та ефективності функціонування бюджетної системи.

Ефективна система управління державними фінансами є запорукою сталого економічного розвитку держави та основою її національної безпеки. Від прозорості й ефективності державного управління безпосередньо залежить успішність розбудови громадянського суспільства [19, с. 52].

На нашу думку, загальнодоступна широка інформація про функціонування бюджетної системи, включаючи подачу офіційної звітності, інших документів про економічний стан розвитку з чіткими результатами досягнутого за бюджетний період має бути передбачена окремим Законом. У Законі необхідно визначити основні принципи застосування та функціонування прозорості в бюджетній системі України, а також встановити механізм їх дії та встановити сувору відповідальність за надання неправдивої або недостовірної інформації.

На наш погляд, прийняття відповідного Закону і застосування реального механізму прозорості в бюджетній системі буде для розпорядників коштів тим імпульсом, що змусить їх діяти професійно і компетентно та відкривати інформацію. Посилить вплив громадського контролю на якість прийняття рішень розпорядниками та одержувачами коштів в особі їх керівників та сприятиме контролю на кожній стадії бюджетного процесу. Спонукатиме органи державної влади працювати за відкритими, прозорими схемами, що і забезпечить ефективне управління державними фінансовими ресурсами на шляху до високих результатів у соціально-економічному житті країни.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дає підстави зробити висновки, що за нинішніх умов функціонування бюджетної системи досягти високого рівня ефективності досить проблематично. Необхідно формувати нові підвалини управління державними фінансами, змінювати механізми, підходи аби забезпечити результативність використання бюджетних коштів. Прозорість на цьому шляху є тією складовою, яка відіграє ключову роль в удосконаленні бюджетного механізму і подальшої ефективності усієї бюджетної системи.

### Література:

- Відносини між державним і місцевими бюджетами потребують оптимізації. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739647>
- Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://portal.rp.int/img/files/Buletен\\_vykon\\_budg\\_2011.pdf](http://portal.rp.int/img/files/Buletен_vykon_budg_2011.pdf) 65с
- Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2012 року. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://portal.rp.int/img/files/DBU\\_6mis\\_2012.pdf](http://portal.rp.int/img/files/DBU_6mis_2012.pdf) 55с.
- Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://portal.rp.int/img/files/Buletен\\_vykon\\_budg\\_2011.pdf](http://portal.rp.int/img/files/Buletен_vykon_budg_2011.pdf) 65с.
- Голов С.Ф., Костюченко В.М., Кравченко І.Ю., Ямборко Г.А. Фінансовий облік: підручник. — К.: Лібра, 2005. — 976 с.
- Зимовець В.В. Державна фінансова політика економічного розвитку: автореферат дисерт. на здобут. наук. ст. докт. екон. наук. — Київ, 2011. — 33 с.
- Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. — Київ, 2010. — 192 с.
- Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. — Київ, 2011. — 207 с.
- Законсервовані проблеми комунальної теплоенергетики. Рахункова палата України. Київ — 2012. [Електр. ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739840>
- І контролери податків потребують ретельного контролю. Рахункова палата України. Київ — 2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16738791>
- Лень В.С., Гливенко В.В. Звітність підприємства.: Підручник. 3-тє вид. — К.: Каравела, 2010. — 672 с.
- Мэнкью Н.Г. Принципы макроэкономики. — 40-е изд. / пер. с англ. — СПб.: Питер, 2008. — 544 с.
- Прозорість держзакупівель в Україні — утопія. Рахункова палата України. Київ — 2011. [Електр. ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16738469>
- Предборський В.А., Гарін Б.Б., Кухаренко В.Д. Економічна теорія / Під редакцією Предборського В.А. — К.: Кондор, 2003. — 492 с.
- Плюси та мінуси виконання проекту з модернізації ДПС. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739140>
- Радіонов Ю.Д. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Економіка України. — 2011. — №5. — С. 54—64.
- Регіональні "точки росту" залишилися поза увагою. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739391>
- Сунцова О.О. Фінансові аспекти соціально-економічного розвитку держави та її регіонів: монографія / О.О.Сунцова. — К.: Міністерство освіти і науки України, УкрІНТЕІ, 2009. — 300 с.
- Стан та перспективи розвитку фінансової системи України / під ред. д.е.н., професора О.О.Непочатенко. — Умань: Видавець "Сочінський", 2012. — 324 с.
- Фінансові звіти Вищого адміністративного суду без суттєвих викривлень. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739041>
- Фінанси регіону: теорія, проблеми, практика: монографія / М.А.Козоріз, А.Я. Кузнєцова, І.З. Сторонянська, Г.В. Возняк. — К.: УБСНБУ, 2010. — 222 с.
- Фінансування місцевих рад непрозоре. Рахункова палата України. Київ — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740462>
- Финансовая система и экономика / Под ред. В.В. Нестерова, Н.С. Желтова. — М.: Финансы и статистика, 2004. — 432 с.
- [www.issai.org](http://www.issai.org)

Стаття надійшла до редакції 11.06.2013 р.