
ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

УДК 336.143.2

Ю. Д. РАДИОНОВ,
кандидат экономических наук,
начальник отдела адаптации и имплементации международных стандартов,
мониторинга и анализа в сфере государственного финансового контроля
Счетной палаты Украины
(Киев)

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Исследована полнота внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе. Установлены факты несоблюдения участниками бюджетного процесса требований бюджетного законодательства и приведены наглядные примеры. Акцентировано внимание на важности этого метода при поиске путей решения насущных социально-экономических проблем в Украине.

Ключевые слова: программно-целевой метод, бюджет, бюджетные средства, эффективность использования бюджетных средств, институты.

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
(Kiev)

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 из надежных путей решения социально-экономических проблем является применение программно-целевого метода формирования бюджета. Основателем этого метода исследователи считают Р. Макнамару – американского экономиста, профессора Гарвардского университета, бывшего министра обороны США. Опыт зарубежных стран говорит, что этот метод широко применяется не только на государственном уровне, но и в региональном срезе, демонстрируя высокую эффективность по сравнению с другими методами управления бюджетными средствами. Во времена СССР были попытки внедрить программно-целевой метод в совет-

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

скую систему хозяйствования *, однако все они не были реализованы из-за его неприятия тогдашней системой. В современной Украине вместо интенсивных преобладают экстенсивные методы управления экономикой, что не может не сказаться на эффективности использования бюджетных средств и решении неотложных социально-экономических проблем. В то же время снизить остроту проблемы могло бы применение программно-целевого метода в бюджетном процессе. Так, программой экономических реформ на 2010–2014 гг. было предусмотрено ввести на местном уровне среднесрочное бюджетное планирование и полномасштабное применение программно-целевого метода.

В рамках внесенных изменений (в декабре 2014 г.) в Бюджетный кодекс Украины (БКУ) по реализации реформы межбюджетных отношений предусмотрено с 2017 г. внедрить программно-целевой метод в бюджетном процессе на уровне местных бюджетов (п. 18 раздела IV “Заключительные и переходные положения”). В соответствии со ст. 2 (п. 42) БКУ, в бюджетном процессе программно-целевым является метод управления бюджетными средствами для достижения конкретных результатов за счет средств бюджета с применением оценки эффективности использования бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса **. Бюджет, составленный по программно-целевому методу, существенно отличается от традиционного постатейного метода, поскольку ориентируется на финансирование бюджетных программ, а не штатных должностей или административных единиц. Основные компоненты этого метода – среднесрочное планирование доходов и расходов, долгосрочное планирование капитальных инвестиций, мониторинг, анализ, оценка выполнения бюджета и стратегическое прозрачное планирование.

Проблематике становления и развития программно-целевого метода в Украине посвящены научные работы таких отечественных ученых, как В.Н. Белопольская [1], Я.М. Казюк [2], Л.Е. Клец [3], Л.В. Лысяк [4], В.М. Федосов и В.М. Опарин [5], Ц.Г. Огонь [6], Т. Станкус [7] и другие. В контексте инновационного управления ресурсами бюджета региона программно-целевой метод исследовала В.Н. Белопольская [1]. Я.М. Казюк изучала программно-целевой метод как механизм управления бюджетными ресурсами на уровне местного самоуправления [2]. Ц.Г. Огонь рассматривал этот метод в контексте выполнения бюджетных программ, ориентированных на конечный результат [6], а Л.В. Лысяк – с позиции эффективности использования средств местных бюджетов [4]. Л.Е. Клец исследовала применение программно-целевого метода для достижения эффективности и результатов, которые необходимы в государственном секторе при использовании бюджетных ресурсов [3]. В.М. Федосов и В.М. Опарин сосредоточивали внимание на возможностях бюджета (существующих ресурсах) и самом эффективном их использовании с целью получения конкретных результатов [5].

Разноплановость исследований по поводу применения программно-целевого метода бюджетирования свидетельствует о его многоаспектности, поэтому сегодня этот метод является инновационным в управлении расходами бюджета, а также важным инструментом достижения высоких показателей социально-экономического развития. Несмотря на наследие отечественных ученых, до сих пор существуют проблемы по практической реализации основополагающих принци-

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

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

пов программно-целевого метода в Украине, поэтому необходимо продолжать научный поиск.

С учетом этого **цель статьи** — исследовать современное состояние внедрения программно-целевого метода, установить проблемы и выработать пути его дальнейшего развития.

Анализ исторического прошлого свидетельствует, что страны, уже внедрившие программно-целевой метод, руководствовались принципами кардинального изменения состояния дел, часто характеризовались хроническими проблемами в социально-экономической сфере, этническими, религиозными противоречиями, демографическими кризисами, техногенными катастрофами, вызовами, связанными с изменением климата, и т. п. Итак, применение программно-целевого метода всегда начиналось с решения этих вопросов. Сейчас элементы данного метода в бюджетном процессе использует большинство стран с рыночной экономикой: прежде всего Канада, ряд европейских стран, Новая Зеландия, Австралия и многие другие, среди которых и страны бывшего Советского Союза. В частности, значительных успехов в применении программно-целевого метода достигли страны Балтии и Казахстан [5, с. 167].

Как отмечает Я.М. Казюк, главными положительными достижениями британского подхода к программно-целевому методу бюджетирования стали ужесточение бюджетной дисциплины и повышение эффективности расходов благодаря их долгосрочному планированию. Кроме того, правительство Великобритании считает, что применение этого метода бюджетирования позволило более рационально распределять средства по самым главным направлениям [2, с. 272], ведь проблема определения приоритетов и эффективного распределения и использования средств актуальна для любой страны, особенно в условиях ограниченности ресурсов. По мнению Т. Станкус, применение программно-целевого метода в Украине связано с необходимостью совершенствования системы управления государственными финансами для обеспечения обоснованности процесса разработки и реализации финансово-бюджетной политики государства, повышения качества предоставления государственных услуг и эффективности использования бюджетных средств [7, с. 11].

Нормативно-правовой основой внедрения программно-целевого метода в Украине стали приказы *, распоряжения **, БКУ *** и другие акты. Согласно утвержденной правительством Концепции ****, цель внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе — установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования.

В ней определены следующие основные элементы:

- формирование бюджета в разрезе бюджетных программ;
- определение ответственных исполнителей бюджетных программ;

* Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 р. № 574 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget/574.pdf>; Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

*** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-V [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

- привязка кода бюджетной программы к коду функциональной классификации расходов бюджета;
- определение составляющих бюджетных программ (цель и задачи бюджетной программы; направления деятельности, соответствующие задачам и функциям главного распорядителя средств; результативные показатели – количественные и качественные, которые характеризуют выполнение бюджетной программы и подтверждены статистической, бухгалтерской и другой отчетностью и дают возможность оценить использование средств по бюджетной программе);
- внедрение среднесрочного бюджетного планирования;
- паспорта бюджетных программ.

Заложенный в Концепции принцип, на котором построен программно-целевой метод, существенно отличается от традиционного постатейного метода управления бюджетом, который позволяет определить объем финансирования той или иной статьи, а результат этого финансирования установить нельзя. Принцип же бюджетирования, заложенный в программно-целевой метод, дает возможность использовать бюджетные средства на конкретные цели с последующим получением заранее запланированного результата, который после его достижения в корне меняет положение в экологической или социально-экономической сферах (рис. 1). Таким образом, устанавливается прямая связь между выделенными средствами и полученным конкретным социально-экономическим или иным результатом.

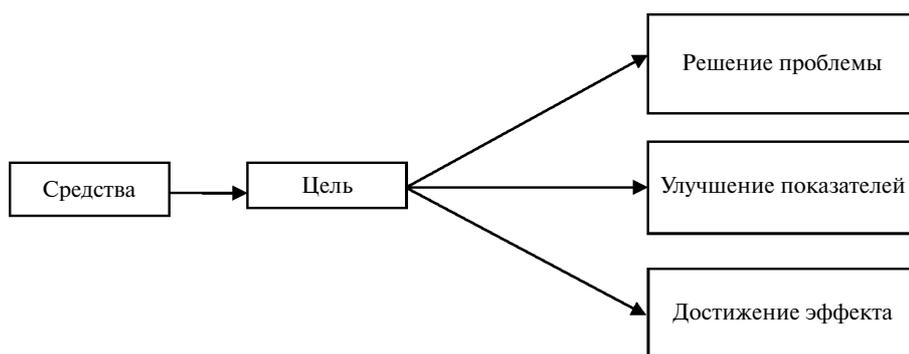


Рис. 1. Принцип выделения средств по программно-целевому методу

Разработано автором.

Главные плюсы программно-целевого метода заключаются в концентрации усилий по решению проблемы, то есть выделение средств является ключевым принципом этого метода. При постатейном подходе имеет значение не цель, а сам факт выделения средств для отдельного учреждения, направления, объекта, однако для распорядителя средств несущественно, получен ли результат. Именно направленность на решение проблемы, улучшение социально-экономических показателей, достижение поставленной цели отличает программно-целевой метод от постатейного. Формализация взаимосвязей между бюджетными и экономическими показателями дает возможность проводить мониторинг социально-экономической эффективности и результативности с помощью индикаторов, которые можно группировать по критериям условия, структуры и эффекта [8, с. 51].

С помощью оценки показателей, прописанных в паспорте бюджетной программы, не только легко убедиться в степени достижимости цели, но и проверить качество работ, товаров и предоставленных услуг, а также какой социальный, экономический и экологический эффект получен. Таким образом, программно-целевой

метод посредством установления прямой связи между выделенными средствами и конечным результатом способствует транспарентности движения средств и эффективности их использования. По нашему мнению, он является действенным инструментом решения социально-экономических проблем, фактором обеспечения результативности бюджетных программ, эффективности использования ограниченных бюджетных ресурсов.

Основой программно-целевого метода служит бюджетное планирование, поскольку от него зависят целесообразность бюджета, его реалистичность и качество выполнения. Необоснованный бюджет не может быть эффективным, тем более — решать насущные проблемы, способствовать стабилизации финансовой системы и обеспечивать экономический рост. В связи с этим все будущие проблемы бюджета, взаимосвязи в звеньях бюджетной системы должны решаться не в процессе его выполнения, а на стадии планирования. Однако, как свидетельствуют результаты аудитов, на практике получается несколько иначе.

Так, аудит эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных Министерству образования и науки Украины на методическое обеспечение деятельности учебных заведений, показал, что МОН не создало условий для обоснованного планирования расходов на такие цели, должным образом не организовало и не координировало работу распорядителей бюджетных средств низшего уровня. В результате с нарушением действующего законодательства было запланировано 55,7 млн. грн. расходов и 7,6 млн. грн. доходов, из них с нарушениями использовано 0,6 млн. грн. и неэффективно — 0,3 млн. грн. Кроме того, формальное утверждение результативных показателей бюджетной программы не позволило оценить ее эффективность, степень достижения поставленной цели и выполнения ее задач*.

Исследование практического применения программно-целевого метода в бюджетной системе Украины свидетельствует, что иногда формат разработки, утверждения и сам анализ влияния выполнения бюджетных программ на конечный результат не соответствуют идеологии программно-целевого метода. Объясняется это недостаточным уровнем знаний, навыков и невысокой заинтересованностью разработчиков бюджетных программ в конечном итоге. Между тем, согласно положениям БКУ (ст. 2, п. 4), именно достижение единой цели по выполнению задач и получение ожидаемого результата являются основой бюджетной программы**.

Переход к программно-целевому методу управления бюджетом предусматривает мониторинг и оценку результатов выполнения бюджетных программ главными распорядителями средств. Таким образом, они определяют бюджетную программу и назначают ее ответственных исполнителей. Каждая бюджетная программа, согласно программно-целевому методу, должна быть нацелена на достижение результата, например экологического или социально-экономического. Показатели результативности, такие как направления, цель и задачи деятельности, должны четко прописываться в паспорте бюджетной программы. Если в нем они не указаны, то это в дальнейшем негативно скажется на оценке эффективности выполнения бюджетной программы. Кроме того, возникнет риск невыполнения самой бюджетной программы и поставленных в ней задач.

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

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

В целом все бюджетные программы, предусмотренные в расходах бюджета, должны быть нацелены на конкретный результат. Кроме формальной составляющей, это дает возможность оценить, в частности, и контролирующим органам, не только программу, но и деятельность главного распорядителя и ответственных исполнителей бюджетной программы. Установление эффективности расходов бюджета — вид деятельности государственных или муниципальных органов власти, направленной на сравнение затрат и результатов расходования бюджетных средств [4, с. 44]. Качество выполнения функций государства зависит от эффективности формирования и использования бюджетных средств [9, с. 12].

Эффективное использование бюджетных средств при выполнении бюджетных программ сглаживает дисбалансы социально-экономического развития, дает возможность решать назревшие проблемы, влиять на темпы роста экономики, стабилизировать макроэкономические показатели, финансовую и экономическую системы. Постоянный анализ и мониторинг бюджетных расходов, с одной стороны, дают возможность отслеживать бюджетный процесс, исправлять недостатки, а с другой — уверенно двигаться в фарватере стратегических социально-экономических целей.

Отсутствие четко определенных количественных и качественных показателей и задач, которые необходимо прописывать в паспортах бюджетных программ, мешает оценке эффективности использования бюджетных средств и достижению лучших результатов, то есть не ориентирует на результат и не обязывает органы власти при формировании бюджета оптимизировать структуру расходов, сосредоточивать ограниченный ресурс на приоритетных направлениях и решать проблемы социального, экономического и культурного развития городов, сел, отдельных территорий. В данных условиях средства будут использоваться нерационально и неэффективно.

Так, результаты 13 аудитов эффективности использования средств госбюджета, проведенных Счетной палатой Украины в 2013–2014 гг., показали, что центральные органы исполнительной власти (ЦОИВ) не обеспечили соответствующее планирование бюджетных средств на научную деятельность и ее надлежащую организацию, начиная с формирования тематики прикладных научных исследований и заканчивая внедрением в практику полученных научных результатов. Советательными органами ЦОИВ не выполнялись функции по определению приоритетов прикладных научных исследований. Экономическая эффективность внедрения научных результатов не оценивалась. Действующий механизм государственного заказа на подготовку научных кадров является формальным, а реальные потребности отраслей экономики в научных кадрах не определяются. Как следствие, научная деятельность ЦОИВ была недейственной при решении насущных проблем в соответствующих отраслях экономики, хотя в течение 2012–2014 гг. на отраслевую науку и подготовку научных кадров для центральных органов исполнительной власти предусматривались средства в сумме 2058,1 млн. грн., в том числе по общему фонду — 1659,8 млн. грн. Выполнение 263 НИР было приостановлено, а результаты 153 НИР остались невнедренными*.

В современных условиях, тем более при ограниченности бюджетных ресурсов, недопустимым является то, что некоторые главные распорядители используют средства непрозрачно, по своему усмотрению, что тоже не соответствует сути программно-целевого метода. Так, аудит эффективности использования бюджетных средств, выделенных органам прокуратуры Украины на обеспечение их деятельности, пока-

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

зал, что полученные ими в 2013 г. и I полугодии 2014 г. из государственного бюджета 4764,1 млн. грн. использовались руководством Генеральной прокуратуры Украины по своему усмотрению. Это привело к бюджетным нарушениям на сумму 14 млн. грн. и неэффективному использованию 84,6 млн. грн. *.

Результаты других аудитов подтверждают, что в Украине достаточно заметны неразвитость среднесрочного бюджетного планирования, а также несогласованность бюджетных программ с ресурсными возможностями бюджета, что приводит к недофинансированию или прекращению финансирования многих бюджетных программ, имеющих стратегическое значение для экономики страны. Так, аудит эффективности использования средств государственного бюджета, предусмотренных на мероприятия по созданию производства ядерного топлива в Украине, подтвердил, что реализация Государственной целевой экономической программы “Ядерное топливо Украины” фактически не обеспечена Министерством энергетики и угольной промышленности Украины (Минэнергоугля), ведь срок ее выполнения закончился еще в 2013 г. Выполнение нескольких других государственных целевых программ, предусматривавших создание за годы независимости Украины собственного производства, сорвано из-за их существенного недофинансирования. Бюджетные средства, выделявшиеся Минэнергоугля в 2012–2013 гг. на реализацию мер по созданию собственного производства ядерного топлива, использовались с нарушениями действующего законодательства и неэффективно. В 2014 г. и за I полугодие 2015 г. средства из государственного бюджета на эти цели вообще не выделялись. Ни один показатель результативности Государственной целевой экономической программы “Ядерное топливо Украины” не был выполнен. Правительство до сих пор не утвердило новую государственную целевую программу, которая бы определяла комплекс мер по созданию производства ядерного топлива и его элементов для обеспечения потребностей в ядерном топливе украинских АЭС. Сейчас согласовывается всего лишь проект Концепции такой программы **.

Несовершенство системы бюджетного планирования приводит к завышению или, наоборот, занижению доходов бюджета, в том числе расходов, отрицательно сказывается на качестве предоставления населению социальных услуг. Кроме того, есть факты нарушения бюджетного законодательства, в частности, относительно своевременного утверждения паспортов бюджетных программ. Так, аудит эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных на предоставление ежемесячной адресной помощи лицам, которые перемещаются с временно оккупированной территории Украины и из районов проведения АТО, с целью покрытия расходов на проживание (денежной помощи), показал, что объемы расходов на выплату денежной помощи в 2014 г. были завышены более чем на четверть, что привело к неэффективному управлению средствами резервного фонда государственного бюджета в сумме 152,9 млн. грн., которые были возвращены в конце 2014 г. в госбюджет. Из-за несвоевременного принятия паспорта бюджетной программы по состоянию на 1 марта 2015 г. осталось 151,1 млн. грн. неиспользованных ассигнований общего фонда госбюджета при наличии кредиторской задолженности по выплате денежной помощи в сумме 76,7 млн. грн. Аудитом установле-

* Коли коштів достатньо, часом їх витрачають неефективно / Рахункова палата України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16746170>.

ны факты оказания помощи лицам, не имеющим на это права, и переплат в размере 422,1 тыс. грн. Более чем в 200 случаях пособие назначалось несвоевременно, с превышением установленного 10-дневного срока на 1–48 дней *.

Практика применения программно-целевого метода и использования бюджетных средств свидетельствует, что не все главные распорядители средств и ответственные исполнители бюджетных программ работают в направлении эффективности использования средств. Это объясняется отсутствием мотивационной составляющей в принятии своевременных управленческих решений. Например, утвержденные на 2016 г. ассигнования субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на строительство (приобретение) жилья для семей погибших военнослужащих и инвалидов из числа военных, принимавших участие в АТО, по состоянию на сентябрь не выделялись, что создало риск невыполнения бюджетной программы и необеспечения жильем соответствующих категорий граждан в указанном году. Минсоцполитики подготовлен проект нового порядка и условий предоставления субвенции, что должно было упростить и ускорить процедуры приобретения и передачи жилья в собственность семьям погибших военнослужащих и инвалидов I и II групп, обеспечить более эффективное использование средств госбюджета. Проект распоряжения об утверждении распределения субвенции на 2016 г. в сумме 300 млн. грн. Минсоцполитики так и не подало в Кабинет Министров Украины, соответственно, финансирование в 2016 г. не проводилось **.

Применение в бюджетном процессе программно-целевого метода предусмотрено ст. 20 БКУ, однако исследование показало, что этот, самый прогрессивный и эффективный, метод управления бюджетом имеет определенные проблемы с полноценным внедрением, поскольку участники бюджетного процесса не полностью выполняют положения БКУ, другие нормативно-правовые акты, регулирующие порядок подготовки бюджетных программ, определение цели, утверждение паспортов и т. п. Кабинет Министров Украины только в середине февраля 2016 г. утвердил перечень бюджетных программ, осуществление мер по которым требует нормативно-правового определения механизма использования бюджетных средств. Также не был установлен срок для принятия порядка использования средств государственного бюджета, поэтому не были соблюдены требования БКУ (раздел 1, гл. 4, ст. 20).

Формальный подход к составлению указанного перечня обусловил включение в него ряда бюджетных программ по общегосударственным расходам, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов из государственного бюджета местным бюджетам, в условиях, когда БКУ не наделяет Кабинет Министров Украины полномочиями определять порядок использования бюджетных средств по таким трансфертам, однако в 2016 г. он принимал решения по нормативно-правовому определению механизма использования бюджетных средств по бюджетным программам, которые не были включены в этот перечень. Поскольку правительство не включило в перечень все новые бюджетные программы, то не был внедрен механизм использования бюджетных средств по ним, к тому же не все они были использованы. Распространение получила практика нормативно-правового опре-

* Чому грошова допомога переміщенням 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.

деления механизма использования бюджетных средств не по всей бюджетной программе, а лишь по ее отдельным направлениям. Также были утверждены несколько порядков использования бюджетных средств, направленных на урегулирование механизма их использования по одной бюджетной программе, тогда как БКУ предусматривает разработку и утверждение порядка использования бюджетных средств по бюджетной программе в целом*.

Результаты аудитов, проведенных Счетной палатой Украины, подтвердили ряд имеющихся недостатков при полноценном внедрении программно-целевого метода. В частности, при формировании бюджета не всегда анализируются актуальные проблемы социально-экономического развития, не исследуются направления и пути их решения. В конечном счете это ведет к тому, что бюджетные средства выделяются на учреждение, направление или объект финансирования без определения цели и конкретных задач, которые следует выполнить. Такое положение дел больше соответствует постатейному методу формирования бюджета, поскольку ни к чему не обязывает распорядителей средств и ответственных исполнителей бюджетных программ, а они используют бюджетный ресурс на свое усмотрение, формально, непрозрачно и неконкретно.

Например, в 2002 г. правительство приняло решение о реконструкции и реставрации Мариинского дворца, в 2014–2015 гг. и в течение I полугодия 2016 г. поступило 147 млн. грн., однако работы до сих пор не завершены. Результаты аудита показали, что за 14 лет выполнена только четверть объема работ, которые проводились фрагментарно и с большими перерывами в финансировании. Сейчас завершена большая часть (около 80%) запланированного только в правом флигеле. Техническое состояние главного и паркового фасадов и фасадов левого флигеля дворца неудовлетворительное. Цель бюджетных программ, по которым осуществлялось финансирование по сохранению памятника архитектуры общегосударственного значения, оказалась недостигнута**.

Из-за недостатков управленческих решений, принимаемых Кабинетом Министров Украины, Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, Министерством финансов Украины и Донецкой областной военно-гражданской администрацией, план использования средств государственного бюджета, направленных в 2015–2016 гг. на выполнение работ по строительству, реконструкции и ремонту объектов социальной и другой инфраструктуры на отдельных территориях Донецкой области, был выполнен не полностью. Так, по трем бюджетным программам развития не использовано 211,1 млн. грн. открытых ассигнований (свыше 28%). Вследствие этого не выполнены все запланированные работы и не введены в эксплуатацию в установленные сроки 154 пусковых объекта (40% запланированных). В частности, из средств государственного фонда регионального развития в 2015–2016 гг. не освоено 151,3 млн. грн. (32%) открытых ассигнований, а из субвенции госбюджета местным бюджетам на осуществление мер по социально-экономическому развитию отдельных территорий в 2016 г. не использовано 40,9 млн. грн. (33%). Кроме того, из-за отсутствия должного внутреннего контроля

* Звіт про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступа : 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 доступа : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751220/R_RP_271_2016.pdf?subportal=main.

со стороны главных распорядителей средств на местах с нарушениями законодательства использовано 35,1 млн. грн., в том числе при отсутствии подтверждающих документов на оплату фактически невыполненных работ и неустановленного оборудования — 7,5 млн. грн., неэффективно (непродуктивно и неэкономно) использовано 22,6 млн. грн. *. По этому поводу Ц.Г. Огонь отмечает: анализ практики реализации некоторых бюджетных программ и планирования расходов на них дает основание утверждать, что стратегия бюджетной политики на среднесрочную перспективу отсутствует, а государственная политика при выборе приоритетов по финансированию первоочередных программ за счет публичных средств является несистемной и непрозрачной. Он доказывает, что бюджетные программы могут быть результативными только при условии изменения подходов и инструментов их реализации, использования интенсивных методов управления государственными средствами на каждом этапе их прохождения, полноценного внедрения в бюджетный процесс программно-целевого метода [6, с. 28].

Финансирование бюджетной программы без установления четкой цели не соответствует идеологии программно-целевого метода, с определения которой он и начинается, ведь она является отправной точкой расчета показателей бюджета и планирования мер стратегического развития территорий и страны в целом. Между тем именно программно-целевой метод играет ведущую роль в системе управления бюджетными ресурсами (рис. 2)

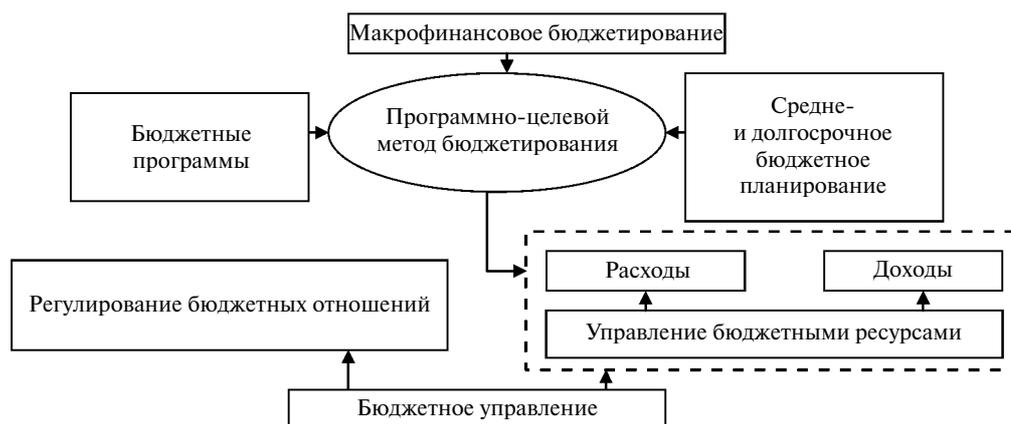


Рис. 2. Программно-целевой метод в системе управления бюджетными ресурсами

Разработано автором.

Результативные показатели выполнения бюджетной программы — это те статистические индикаторы, которые демонстрируют ее успешность на основе количественного определения результатов предоставления бюджетных услуг [10, с. 1]. Оценка эффективности бюджетных программ является инструментом управления бюджетными расходами, который дает возможность органам государственного управления и местного самоуправления, с одной стороны, проанализировать использование средств на выполнение бюджетной программы для достижения ее определенных цели и задач, а с другой — оперативно выяснить проблемные сферы и перспективные направления социально-экономического развития [11, с. 29].

Системность подхода, направленность на цель и решение конкретных задач являются специфическими особенностями программно-целевого метода, которые по-

* За год количество бюджетных нарушений увеличилось почти на 40% / Госказначейство [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://biz.censor.net.ua/news/3021065/za_god_kolichestvo_byudjetnyh_narusheniyy_uelichilos_pochti_na_40_goskaznacheystvo.

вышают устойчивость экономики к факторам рисков (внешних, внутренних, циклических), ведь односторонний, некомплексный подход не позволяет достичь определенных изменений в экономике и запустить необходимые реформы. Например, как можно реформировать медицинскую отрасль, не построив необходимой дорожной инфраструктуры (дорог, мостов, тоннелей, переездов), не выполнив капитальный ремонт жилого сектора (подъездов, лифтов, сетей централизованного водоснабжения и водоотведения и т. п.). Без решения социально-бытовых вопросов, устранения проблем в смежных отраслях невозможно достичь успеха в сфере здравоохранения, а без этого трудно комплексно бороться с заболеваемостью населения, своевременно оказывать качественную медицинскую помощь гражданам. Таким образом, без современного подхода, который учитывал бы все элементы внешнего и внутреннего влияния на процесс, любые сдвиги, например, в проведении медицинской реформы или иной отдельно взятой отрасли, не дадут существенного социально-экономического эффекта, а следовательно, обречены на поражение.

В странах, успешно использующих программно-целевой метод, благодаря применению комплексного подхода удалось решить ряд проблем, которые накапливались годами. Сосредоточив финансовый ресурс на приоритетных направлениях развития, внедрив строгую бюджетную дисциплину и мониторинг выполнения задач, удалось изменить положение дел к лучшему. Для Украины с ее сложными социально-экономическими проблемами полноценное задействование программно-целевого метода служит важным инструментом предотвращения распыления денежных средств, повышения эффективности их использования, сдерживания негативных тенденций в экономической и социальной жизни страны.

По нашему мнению, актуальность этого метода очевидна. Кроме того, он является ключевым требованием для всех стран – кандидатов на вступление в ЕС. В условиях же ограниченности ресурсов, устаревшей советской промышленности, значительных региональных дисбалансов социально-экономического развития применение программно-целевого метода бюджетирования могло бы кардинально изменить положение дел не только в экономике, но и в социальной сфере, экологической политике. В то же время имеет место некоторый формализм в отношении его внедрения со стороны всех участников бюджетного процесса – от правительства до ответственных исполнителей бюджетных программ. Например, согласно ст. 20 и 22 БКУ, главные распорядители должны совместно с Минфином обеспечить своевременность утверждения паспортов бюджетных программ, предоставлять достоверную и полную информацию, гарантировать соответствие содержания паспортов бюджетных программ Закону Украины “О Государственном бюджете Украины” на соответствующий год. Однако, как свидетельствуют результаты аудитов, утверждение паспортов ряда бюджетных программ происходило несвоевременно, что сокращало сроки выполнения и оплаты работ*.

При утверждении паспортов бюджетных программ в 2013–2015 гг. Минфин и главные распорядители средств госбюджета не придерживались сроков, предусмотренных п. 6 Правил составления паспортов бюджетных программ и отчетов об их выполнении и утвержденных приказом Минфина от 29.12.2002 г. № 1098**. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2016 г. Открытые в 2016 г. Минагрополитики ассигнования в объеме 3818,4 тыс. грн. по программе финансовой поддержки мер в

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

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

агропромышленном комплексе на условиях финансового лизинга из-за несвоевременного (30 декабря 2016 г.) утверждения паспорта бюджетной программы не были направлены государственному предприятию “Спецагролизинг” *.

Многочисленные факты невыполнения бюджетного законодательства устанавливает не только Счетная палата Украины. Так, по данным Государственной казначейской службы Украины, в 2016 г. выявлены факты нарушений бюджетного законодательства распорядителями и получателями средств государственного и местных бюджетов на общую сумму 5,1 млрд. грн., что на 37,8% превышает показатель 2015 г. (3,7 млрд. грн.) **. Такое положение дел свидетельствует о системных недостатках в бюджетном процессе. В то же время результаты нашего исследования дают основания для вывода, что главными проблемами внедрения программно-целевого метода являются:

- несогласованность значительного количества бюджетных программ;
- нечеткость определения цели и задач, что обуславливает нереалистичность и неэффективность их выполнения;
- инертность бюджетных программ по решению актуальных социально-экономических проблем;
- низкая мотивационная составляющая при принятии управленческих решений и незаинтересованность главных распорядителей средств, которые отвечают за эффективность и результативность выполнения бюджетных программ;
- отсутствие системы эффективного контроля и оценки выполнения бюджетных программ;
- нехватка рычагов воздействия на нарушителей бюджетного законодательства.

Перечень существующих проблем указывает на необходимость перестройки бюджетного процесса в направлении формирования конкуренции среди главных распорядителей денежных средств за получение ими бюджетных ресурсов, создание системы мониторинга и оценки по результатам выполнения бюджетных программ, усиление ответственности исполнителей за неэффективное использование бюджетных средств, внедрение действенных механизмов стимулирования органов власти (в лице их руководителей) к поиску резервов, альтернативных источников финансирования и повышения эффективности использования бюджетных средств. Мы считаем, что нужно отладить систему открытого доступа к информации, способствовать функционированию единой автоматизированной системы online-контроля от планирования до отчетов о выполнении бюджетных программ. Это позволило бы существенно повысить уровень ответственности участников бюджетного процесса, своевременно выявлять проблемы, четко формулировать цель, задачи, вовремя утверждать паспорта и устранять дублирование бюджетных программ.

Одной из причин сдерживания полноценного внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе, по нашему мнению, является отсутствие целого ряда общественных институтов (экономических, социальных, правовых), присущих западным демократиям, а именно: независимого общественного контроля, активного участия населения в бюджетном процессе, прозрачности бю-

* 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : 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% [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://biz.censor.net.ua/news/3021065/za_god_kolichestvo_byudjetnyh_narusheniyi_ovelichilos_pochti_na_40_goskaznacheystvo.

джетной системы, открытых механизмов формирования и использования бюджетных средств и т. п.

На данном этапе социально-экономического развития (при существовании несовершенного механизма внедрения программно-целевого метода, а иногда игнорировании участниками бюджетного процесса его принципов и норм) мы наблюдаем противоречия, которые возникают между существующими экономическими институтами (которые достались от старой экономической системы) и внешней средой, современным обществом с его требованиями. По поводу этого Т. Веблен, основатель институционализма, отмечал: “Институты – это результат процессов, происходящих в прошлом, они приспособлены к обстоятельствам прошлого и, следовательно, не находятся в полном согласии с требованиями настоящего времени” [12, с. 202]. Ученый доказывал временный характер институтов, которые под давлением обстоятельств, в частности, изменения мышления людей, трансформируются в новые и способствуют эволюционному развитию. Он подчеркивал: “Реорганизация институтов и привычных взглядов согласно изменившемуся окружению производится в ответ на давление извне, она по своему характеру является реакцией на побуждение к переменам. Гибкая и свободная реорганизация, то есть способность социальной структуры развиваться, зависит в значительной мере от степени свободы, которую дает отдельному члену общества обстановка в какой-либо данный момент времени, – от степени подверженности отдельных членов общества действию принудительных сил со стороны окружения” [12, с. 203].

Таким образом, отдельный член общества является движущей силой изменений, и если они не происходят или определенным образом тормозятся, то это является следствием значительного сопротивления отдельных членов общества или социальных групп. В данном случае это проявляется в нежелании госслужащих (которые долгое время работали в условиях старой экономической системы) внедрять новые методы управления бюджетными средствами, в том числе программно-целевой метод, ориентированный на результат. По поводу этого Т. Веблен писал: “Если какая-то часть общества или какая-нибудь социальная группа в каком-либо существенном отношении не подвержена действию окружения, то взгляды и образ жизни этой части общества или этой социальной группы будут с большим опозданием приспособляться к изменению общей ситуации; до какого-то времени эта часть общества будет задерживать процесс его преобразования” [12, с. 203–204].

Итак, обеспечить эффективность реформирования, в том числе в бюджетной сфере, можно за счет активности каждого человека, его прогрессивного мышления, изменений в подходах к управлению, создания новых экономических и социальных институтов или модернизации старых, которые будут отвечать современным запросам общества. Потребности последнего изменяются на этапе эволюционного развития. Например, если при советской системе использование бюджетных средств сводилось в основном к их освоению, в том числе к содержанию объектов инфраструктуры и целых отраслей экономики, то требованием сегодняшнего дня является получение наибольшей выгоды и эффекта от их использования. Современное, образованное общество много путешествует и сравнивает уровень жизни в Украине и в других странах, стремится жить в комфортных условиях, расширять общественные блага, повышать их качество, поэтому в настоящее время эффективность и рациональное использование бюджетных средств – ключевые требования общества.

Как утверждает З.С. Варналий, совершенствование институционально-организационного обеспечения реализации бюджетного процесса должно происходить в направлении повышения ответственности всех участников бюджетных отношений за рациональное использование государственных средств, а одним из самых главных является формирование системы контроля за структурными и инфраструктурными институциями бюджетного процесса в плане соблюдения действующего законодательства на каждой его стадии [13, с. 216]. В.В. Глушенко отмечает, что главным институтом экономической власти в государстве следует считать госбюджет, поскольку именно он выступает действенным механизмом перераспределения ВВП в интересах развития всей национальной экономики и роста жизненного уровня населения страны [14, с. 89].

В странах с низким уровнем демократии экономические и другие общественные институты слабо развиты, там нет четких экономических и социальных приоритетов. В их экономической и социальной политике довольно часто прослеживается смена вектора, ведь преобладают декларативные цели нереальных проектов, которые не могут быть реализованы, в том числе из-за нестабильной экономики. В демократическом обществе бюджет – не просто олицетворение сформированного централизованного фонда финансовых ресурсов, а результат сотрудничества власти и общества, то есть общественного выбора. Бюджет – общественное достояние, поэтому базовым принципом его формирования является принцип общественной значимости. Его сущность в том, что формирование бюджета должно происходить на основе обязательного участия всех членов общества, а распределение средств – по степени значимости потребностей, которые необходимо профинансировать [9, с. 8]. В развитых западноевропейских странах, где функционируют независимые, демократические общественные институты (в частности, общественного контроля, независимых СМИ, обязательного публичного отчета представителей власти, гласности), программно-целевой метод служит инструментом, позволяющим населению не только отслеживать деятельность бюджетных учреждений и достигнутый ими эффект, но и ежегодно влиять на формирование направлений и параметров бюджетной политики. Привлечение широких слоев населения к бюджетному процессу способствует демократизации института бюджета, делает его прозрачным, открытым и доступным для каждого. Чтобы достичь этих стандартов в Украине и чтобы каждый гражданин был ответственным за судьбу страны, должна быть политическая воля руководства государства. Госслужащие, работавшие по старой системе, во многих случаях консервативны и не желают перемен, особенно в отношении применения новых подходов в управлении бюджетными средствами.

Следовательно, необходимо безотлагательно реформировать бюджетную систему, пересмотреть кадровую политику, изменить подходы в первую очередь в управлении бюджетными средствами. Нужно проводить публичные слушания, привлекать ведущих ученых-экономистов вместе с общественностью к обсуждению вопросов формирования и использования бюджетных средств, создавать совещательные комитеты, рабочие группы, бюджетные комиссии, улучшать механизмы освещения информации в СМИ, размещать сведения о ходе бюджетного процесса на интернет-страницах, тем самым способствовать широкой дискуссии, наработке альтернативной точки зрения и поиску оптимальных вариантов решения бюджетных и других социально-экономических проблем, способствовать прозрачности бюджетной системы Украины.

Только в условиях представительской демократии, где общество обладает стимулами для активного участия и всей необходимой информацией, достигается главная цель – эффективное распределение средств бюджета, принимаются разумные управленческие решения, определяющие стратегию развития, повышающие качество продукции, улучшающие конкурентную среду и условия жизни населения. Реформы в бюджетной сфере будут иметь необратимый характер и весомый экономический результат в будущем только в том случае, если общество присоединится к трансформационным изменениям; единичные же меры будут неэффективными.

Те деформации, которые существуют в бюджетной системе Украины, являются следствием институциональных перекосов и неравновесности системы, ведь институциональный фактор – не самый важный в обеспечении ее эффективности. Главные положения бюджетной системы – взаимодействие разных институтов, влияние институционального устройства и соответствующей институциональной среды. Поэтому, на наш взгляд, научно обоснованное формирование последней – фундамент эффективного внедрения программно-целевого метода. Такая среда должна формироваться на базе законодательно-нормативных, социальных, экономических, культурных и других учреждений, основывающихся на традициях украинского народа, что усилит ответственность чиновников за принимаемые управленческие решения и будет способствовать гармонизации отношений в рамках бюджетной системы.

В последнее время в Украине созданы новые юридические институты, присущие развитым демократиям, в частности: Национальное антикоррупционное бюро, Специализированная антикоррупционная прокуратура, структуры, призванные бороться с коррупцией, в том числе в бюджетной сфере. Какой будет результативность работы этих учреждений, покажет время. Однако уже сегодня эксперты считают, и мы разделяем это мнение, что без антикоррупционных судов ликвидировать коррупцию в Украине (при старой судебной системе) будет трудно. Без продолжения трансформационных изменений и формирования здоровой институциональной среды невозможно достичь успеха в социальной сфере, экологической или экономической политике. Изменение подходов к определению целей и признаков устойчивого экономического роста, определение круга инструментов для достижения финансовой стабильности государственных институтов должны стать краеугольным камнем экономической политики государства в условиях децентрализации. Это создаст возможности для обновления и возрождения национальной экономики и общества [14, с. 91].

На наш взгляд, реформирование сферы управления бюджетными ресурсами должно осуществляться в контексте:

- принятия правительством Государственной стратегии развития национальной экономики, что существенно изменит подходы в системе управления государственными расходами;
- ежегодного согласования приоритетов бюджетной политики с Государственной стратегией;
- внедрения средне- и долгосрочного планирования (на 3–5 или даже 10 лет);
- ежегодного пересмотра показателей (в случае необходимости уточнения или приостановления финансирования) бюджетных программ;
- регулирующих действий и контролирующих функций Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, Счетной палаты Украины, касающихся

эффективности использования бюджетных средств и усиления ответственности их распорядителей за несоблюдение требований бюджетного законодательства.

Эти меры будут способствовать развитию долгосрочной экономической политики и побуждать к:

- эффективному управлению расходами бюджета на основе программно-целевого метода бюджетирования;
- сосредоточению ограниченных бюджетных ресурсов на первоочередных приоритетах;
- ускорению структурных изменений в экономике;
- созданию предпосылок для экономического роста, повышению социальных стандартов и улучшению жизни населения.

Стратегическое планирование в этом контексте – важный элемент программно-целевого метода и основа формирования принципа комплексности в бюджетном процессе, ведь четко прогнозируемая структура расходов бюджета влияет на социально-экономическое развитие государства. Следовательно, при формулировании конечных результатов следует исходить не только из бюджетных показателей, но и из показателей, отражающих социально-экономическое развитие государства и, как следствие, показывающих уровень государственного регулирования социально-экономическими процессами [8, с. 51]. Такой подход позволит полностью использовать возможности программно-целевого метода, улучшить социально-экономические показатели, обеспечить устойчивую динамику развития и повысить уровень и качество жизни граждан.

Выводы

Результаты исследования показали, что программно-целевой метод, который фактически внедрен в Украине на всех уровнях власти, имеет определенные проблемы в реализации из-за несоблюдения участниками бюджетного процесса положений Бюджетного кодекса Украины, других нормативно-правовых актов, что негативно влияет на полноту его применения. Причиной этого, на наш взгляд, является нехватка инструментов воздействия на нарушителей бюджетного законодательства.

Безусловно, программно-целевой метод представляет собой наиболее прогрессивный метод бюджетирования; это логичный, последовательный и понятный способ использования бюджетных средств, который обеспечивает контроль над прозрачностью действий власти в бюджетном процессе и создает предпосылки для экономического роста и повышения благосостояния населения. Метод позволяет переводить бюджетные средства на более перспективные направления деятельности, укреплять основы экономической политики и местного самоуправления, достигать лучших показателей в различных отраслях экономики и социальной сферы. В то же время он не может быть панацеей от всех проблем, но его актуальность, особенно в нынешних сложных условиях социально-экономического развития и евроинтеграционных намерений Украины, достаточно высока и не вызывает сомнений.

Полноценная имплементация программно-целевого метода возможна за счет параллельного внедрения институциональных изменений в бюджетной сфере и формирования демократических, экономико-социальных институтов, которые смогут изменить институт бюджета, институциональное устройство и институциональную среду, а также обеспечить гармонизацию взаимоотношений в рамках бюджетной системы. Институциональные изменения должны соответствовать современным глобализационным и внутренним вызовам, требованиям и желаниям общества.

Необходимо на законодательном уровне, в частности, в Бюджетном кодексе Украины (ст. 20), закрепить программно-целевой метод как основной при формировании и исполнении всех уровней бюджетов и внедрить обязательную ежегодную оценку эффективности и результативности бюджетных программ. Следует усилить ответственность участников бюджетного процесса за качество подготовки бюджетных программ, например, за обоснованность показателей, определение задач, цели, своевременное утверждение паспортов, что положительно повлияет на результативность применения бюджетных средств и позволит использовать преимущества программно-целевого метода бюджетирования.

Список использованной литературы

1. Білопольська В.М., Чурикова 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 класу. – 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. Глущенка]. – 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 Byudzhetnymy 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 Mistsevyykh 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'ovyi 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 Mistsevyykh 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: Problemnii Pytannya* [Budget System of Ukraine: Problem Issues]. V.G. Baranova (Ed.). Odesa, AUOI UOIU "Atlant", 2013 [in Ukrainian].
9. Savchuk N.V. *Byudzhetni prioriteti 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-byudzhetnymy 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].

Статья поступила в редакцию 27 июня 2017 г.
