

онных инцидентов, связанных с утечкой, потерей или повреждением коммерческой и технологической информации.

Вопросы информационной безопасности должны быть в числе приоритетных у руководителя предприятия. Предупреждение информационных инцидентов должно сочетаться со страхованием – технологией устранения последствий непредвиденных (гипотетических) инцидентов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.03. – №964 – IV/
2. Хорошко В.О. Методи керування інформаційною безпекою / [Ю.Ю. Гончаренко, М.М. Дивизинюк, В.О. Хорошко та ін.]. – Севастополь: СКУАЕтаП, 2010. – 328 с.
3. Типизация моделей технологических решений провайдинга Интернет / [М.М. Дивизинюк, Е.В. Азаренко, С.С. Азаров и др.]. – Севастополь: СКУАЭиП, 2005. – 112 с.
4. Андреев В.И. Проектирование систем технической защиты информации / [В.И. Андреев, Ю.Ю. Гончаренко, М.М. Дивизинюк и др.]. – Севастополь: СКУАЭиП, 2011. – 235 с.
5. Дидковский В.С. Акустическая экспертиза каналов речевой коммуникации / В.С. Дидковский, М.В. Дидковская, А.Н. Продеус. – К.: Наукова думка, 2008. – 420 с.
6. Гончаренко Ю.Ю. Оценка дальности регистрации речевой информации с открытых площадок // Сучасний захист інформації. – №4. – К.: ДУІКТ, 2011. – С. 72 – 76.
7. Дивизинюк М.М. О проблеме расчета дальности приема акустической информации с открытых площадок / М.М. Дивизинюк, Ю.Ю. Гончаренко, Д.Г. Гончаренко // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. – Вип. 1(23). – К.: НТУ «КПІ», 2012. – С. 29 – 35.
8. Герасимов Б.М. Системы поддержки принятия решений / Б.М. Герасимов, М.М. Дивизинюк, И.Ю. Субач. – Севастополь: Гос. океанариум, 2004. – 318 с.

УДК 330.101.541:534.4:563

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Цугунян А.М.

Описані джерела підвищення ефективності системи місцевих видатків, проблеми фінансової децентралізації, бюджетної самостійності, впровадження моніторингу результативності місцевих видатків, а також вплив середньострокового планування та системи бюджетування, орієнтованого на результат, на витрачання коштів на місцевому рівні.

Ключові слова: *місцевий бюджет, витрати, фінансова децентралізація, моніторинг, середньострокове планування, самостійність місцевого бюджету, бюджетування, орієнтоване на результат.*

Місцеві бюджети є визначальною ланкою місцевих фінансів, за рахунок яких відбувається формування, розподіл і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них власних та делегованих функцій і завдань. В умовах ринкових перетворень та інтеграційних процесів в Україні, виникає потреба у перегляді традиційно сформованих підходів до визначення цілей, завдань, принципів і механізму розподілу видатків місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети здійснюють важливу роль в процесі соціально – економічного розвитку регіону, забезпечуючи фінансування основної мережі дошкільних установ, шкіл, медичних та соціальних установ. Проблемам формування видаткової частини місцевих бюджетів присвятили праці

С.А. Буковинський, В.І. Кравченко, О.Д. Василик, К.В. Павлюк, С.І. Юрій та багато інших вчених. Проте, враховуючи постійні зміни в бюджетному законодавстві та неоднозначність поглядів вчених, проблематика фінансування видатків місцевих бюджетів потребує подальших наукових пошуків.

Мета статті – виявлення основних напрямків вдосконалення системи видатків місцевих бюджетів, а також напрямів підвищення ефективності використання видатків місцевих бюджетів, таких як система бюджетування, орієнтовна на результат, процес фінансової децентралізації, моніторинг результативності видатків, впровадження середньострокового планування.

Однією з основних цілей економічної політики держави є формування ефективної бюджетної системи, її орієнтація на стимулювання економічного зростання та зниження соціальної нерівності. Іншими словами, ефективна система управління державними фінансами - найважливіший фактор сучасного стійкого економічного зростання. Крім того, управління місцевими видатками являє собою важливу частину бюджетної політики і в значній мірі визначається станом бюджетного процесу, порядком планування, затвердження та виконання бюджету в частині видатків, а також контролем за його виконанням. Видатки місцевих бюджетів являють собою економічні відносини, що виникають у зв'язку з фінансуванням власних та делегованих повноважень.

Перед тим, як говорити про пошук шляхів підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, треба сказати, що важливу роль при цьому грає існування факту самостійності місцевого бюджету. Головні складові поняття самостійності місцевого бюджету відображені на рис. 1. Необхідно підкреслити, що усі складові поняття самостійності повинні працювати як одна цілісна система, для забезпечення усіх покладених на неї завдань [3].

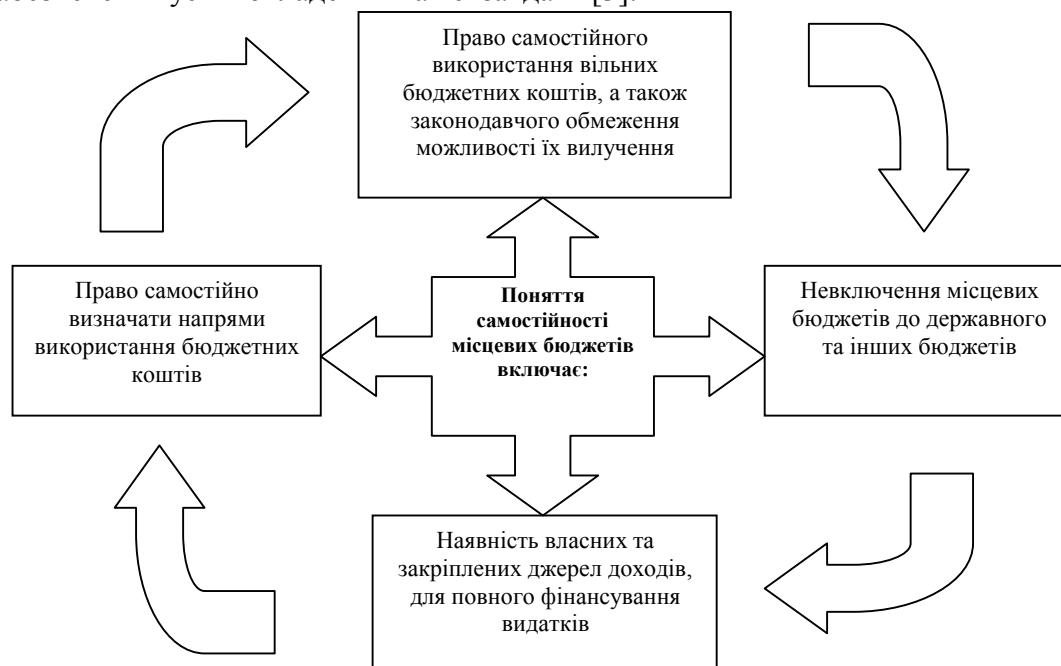


Рис 1. Головні складові поняття самостійності місцевого бюджету

Також, важливе значення для забезпечення самостійності місцевих бюджетів має порядок використання вільних бюджетних коштів, які утворюються в місцевих бюджетах на початок бюджетного року і не враховуються при затвердженні бюджету поточного року. Вони включають вільний залишок коштів, додатково одержані суми в процесі виконання бюджету, суми перевищення доходів над видатками.

Законом «Про бюджетну систему України» встановлено, що вільні бюджетні кошти не можуть бути вилучені органами державної виконавчої влади вищого рівня. Ці кошти можуть використовуватися лише місцевими органами влади на господарські заходи, для надання бюджетних позичок, на придбання акцій або інших цінних паперів [4].

За період з 2010 по 2012 роки у бюджеті Автономної Республіки Крим спостерігається стрімке зростання освоєних вільних грошових коштів (таблиця 1). Так, сума приросту освоєних впродовж року вільних коштів становить у 2010 році 75849,4 тис.грн, у 2011 році 103312,2 тис.грн, а у 2012

році 251553,1 тис.грн; у процентному співвідношенні приріст у 2011 році відповідно до 2010 - 36%, а у 2012 відповідно 2011 - 142%. Цифри говорять сам перед про те, що бюджет АР Крим має усі можливості поступово отримати фінансову самостійність, а це суттєво вплине на прийняття рішень стосовно використання видатків місцевих бюджетів, їх збільшення і цільове направлення.

Таблиця 1.

Вільні кошти бюджету Автономної Республіки Крим за 2010-2012 роки

Вільні залишки грошових бюджетних коштів на:	2010	2011	% приросту	2012	% приросту
01 січня (тис. грн)	76292,0	103812,2	36	252176,9	142
31 грудня (тис. грн)	442,6	500,0	13	623,8	24,7
Сума засвоєних коштів впродовж року	75849,4	103312,2	36,2	251553,1	143

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів АР Крим за 2010-2012 роки

Без бюджетної самостійності місцевих бюджетів з її численними складовими і врахування податкового потенціалу кожного регіону побудова й розвиток ефективної та дієвої бюджетної системи України може відкладатись на невизначений час [3].

Проаналізуємо видатки бюджету АР Крим, станом на 2010 та 2011 роки, що дасть нам можливість проаналізувати основні напрямки їх використання (таблиця 2). За даними таблиці, витрати на державне управління з бюджету АР Крим збільшилися з 175667,9 тис.грн. у 2010 році до 198274,8 тис.грн. у 2011-му. Витрати на житлово-комунальне господарство (ЖКГ) також збільшилися на 10139,9 тис.грн., або на 24,8%. У 2011 році витрати на освіту і охорону здоров'я зменшилися на 492,8 тис. грн. та 14690,6 тис. грн. відповідно. Але у той самий час витрати на соціальний захист населення збільшилися порівняно з 2010 роком на 1110,9 тис.грн., темпи зростання цих видатків становили 1,02%. Значно зросли витрати на будівництво у 2011 році порівняно з 2010 роком – з 587911,7 тис.грн. до 967195,5 тис.грн., тобто на 64,5%. Витрати на культуру і мистецтво зменшились на 2321,1 тис. грн., або на 1,77%. Зросли витрати на транспорт з 73200,0 тис.грн у 2010 році до 93458,9 тис.грн. у 2011-му р., темп зростання становив 27,7%.

Таблиця 2.

Видатки бюджету АР Крим на громадські послуги у 2010-2011 роках

Показники	Роки		Відхилення тис.грн.	Темпи зростання %
	2010	2011		
Видатки бюджету АРК, тис.грн.:	3861571,6	4831750,4	970178,8	125,12
на державне управління	175667,9	198274,8	22606,9	112,9
на ЖКГ	40880,0	51019,9	10139,9	124,8
на освіту	566084,9	565592,1	-492,8	99,9
на охорону здоров'я	567236,6	552546,0	-14690,6	97,4
на соціальний захист населення	108554,4	109665,3	1110,9	101,02
на культуру і мистецтво	135227,4	132906,3	-2321,1	98,23
на будівництво	587911,7	967195,5	379283,8	164,5
на транспорт	73200,0	93458,9	20258,9	127,7

Розраховано за даними Статистичного щорічника України за 2011 рік

Наведені суми видатків у таблиці 2, говорять насамперед про те, що більшість видатків соціального спрямування фінансуються з місцевого бюджету. Це передовсім виплати із соціального захисту та соціального забезпечення населення, утримання закладів соціально-культурної сфери, видатки на розвиток місцевого господарства. Місцеві бюджети в сучасних умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення. Тобто треба вводити поняття фінансової децентралізації на місцевому рівні. Це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовується термін «фіскальна децентралізація». Основоположником ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами й послугами. Децентралізація потрібна для максималь-

ного наближення послуг до населення, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, переданих на локальний рівень [3].

Фінансова децентралізація – один із головних принципів формування бюджетів у європейських країнах. І хоча в Україні ступінь бюджетної централізації ще досить висока і досі існує принцип формування бюджету «згори-вниз», певні зрушення у цьому напрямку вже маємо.

Однією з умов вдосконалення системи місцевих бюджетів за видатками є впровадження системи БОР (бюджетування, орієнтоване на результат). В загальному вигляді бюджетування, орієнтоване на результат, можна визначити як систему формування бюджету, яка відображає зв'язок між бюджетними витратами та досягнутими результатами. Саме такий підхід використовується при плануванні бюджету розвинених країн світу, в тому числі ЄС, США, Канади, Австралії, Нової Зеландії. Але система БОР застосовується в Україні з початку 2004 року лише на державному рівні. Чинні законодавчо-нормативні акти потребують подальшого розширення сфери реалізації методу на місцях – на рівні місцевих бюджетів [1].

Головна з принципових відмінностей БОР від традиційного постатейного бюджетування в тому, що виконання бюджету оцінюється з точки зору не тільки ступеня виконання тих чи інших бюджетних статей, але й ступеня виконання поставлених цілей і задач. Для цього розробляється і вводиться спеціальна система показників, які дозволяють на регулярній основі відстежувати ступінь досягнення цілей і виконання задач, проводити моніторинг і оцінку ефективності бюджетних видатків. Це дає змогу оцінити результативність бюджетних видатків, підвищити відповідальність розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за їх ефективне використання та на основі отриманих даних визначити оптимальні шляхи використання ресурсів в інтересах громадян.

Традиційна практика передбачає формування бюджету на один рік. Проте в сучасних умовах, коли гостро постають проблеми контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, вибору оптимальної фінансової політики і скорочення частки державного сектору в економіці, уряди багатьох країн суттєво реформують бюджетний процес. Одним із напрямів реформування став перехід до середньострокового бюджетного планування, яке ґрунтується на формулюванні фінансової та економічної стратегії розвитку країни та узгодженні річного бюджету з перспективними фінансовими планами і прогнозами. На сьогодні ця практика отримала досить широке розповсюдження у світі й, по суті, стала загальноприйнятим стандартом управління суспільними фінансами [2].

Впровадження середньострокового планування, у свою чергу передбачає: закріплення в законодавстві норм, що визначають процедуру середньострокового планування; розроблення методології середньострокового планування; запровадження програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу (див. таблицю 3).

Таблиця 3.

Республіканська Програма «Власний Дім» про надання кредитів для будівництва на селі у 2011-2015 роках

АР Крим	Всього: (кілкість/тис. м ² /тис.грн)	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Всього	116	19	21	23	25	28
	14,43	2,36	2,61	2,86	3,11	3,48
	23100,0	3800,0	4200,0	4600,0	5000,0	5500,0

Складено автором за даними Кримського Республіканського фонду підтримки індивідуального будівництва на селі

Для реалізації Програми необхідно: всього - 7303,5 млн. грн., в т. ч. з Державного бюджету України - 4361,0 млн. грн., бюджету Автономної Республіки Крим - 31,5 млн. грн., місцевих бюджетів - 30,0 млн. грн., власних коштів підприємств - 1828,9 млн. грн., залучених коштів - 1052,1 млн. грн.

Стосовно бюджетного планування, що орієнтоване на результат, має дотримуватись істотна вимога – наступність показників планів по конкретних роках у рамках глобального плану, що складається щорічно на трирічний строк. Якщо, наприклад, конкретний рік (припустимо, 2012 р.) був третім роком у трирічному плані, складеному в 2009 р., і став другим роком у плані, складеному у

2010 р., то між показниками послідовних щорічних планів для 2012 р. має дотримуватися чітка наступність і зв'язок. Іншими словами, план на 2012 р. повинен складатися не наново в 2011 р., а базуватися на тих показниках, що були для нього передбачені в попередньому плані від 2009 р. Це потребує досить високої точності планів і відповідної кваліфікації персоналу. Однак зважаючи на те, що запровадження середньострокового планування в Україні знаходиться на початковому етапі, логічним буде розрахунок укрупнених показників, які конкретизуватимуться в міру наближення визначеного бюджетного року [2].

Логіка процесу середньострокового бюджетного планування дозволяє виділити в ньому сім етапів [4]: - оцінка наявних ресурсів з урахуванням макроекономічних тенденцій, на основі якої здійснюється розробка різних варіантів середньострокового прогнозування доходів та вибір найкращого сценарію; - аналіз бюджетної політики минулого періоду; - визначення цілей та здійснення стратегічного планування на наступний бюджетний період; - визначення потреби у фінансових ресурсах та оцінка наявних ресурсів, тобто надходжень до бюджету з усіх передбачених законодавством джерел; - виконання бюджету відповідно до затверджених планових показників; - здійснення постійного моніторингу виконання бюджету та контролю за відповідністю фактичних показників плановим; - проведення оцінки та аудиту ефективності.

Чітке дотримання цієї послідовності забезпечує ефективність процесу планування. Доцільність використання середньострокового планування у бюджетному процесі обґрунтовується його очевидними перевагами, однак слід зважати й на існуючі недоліки (рис. 2).

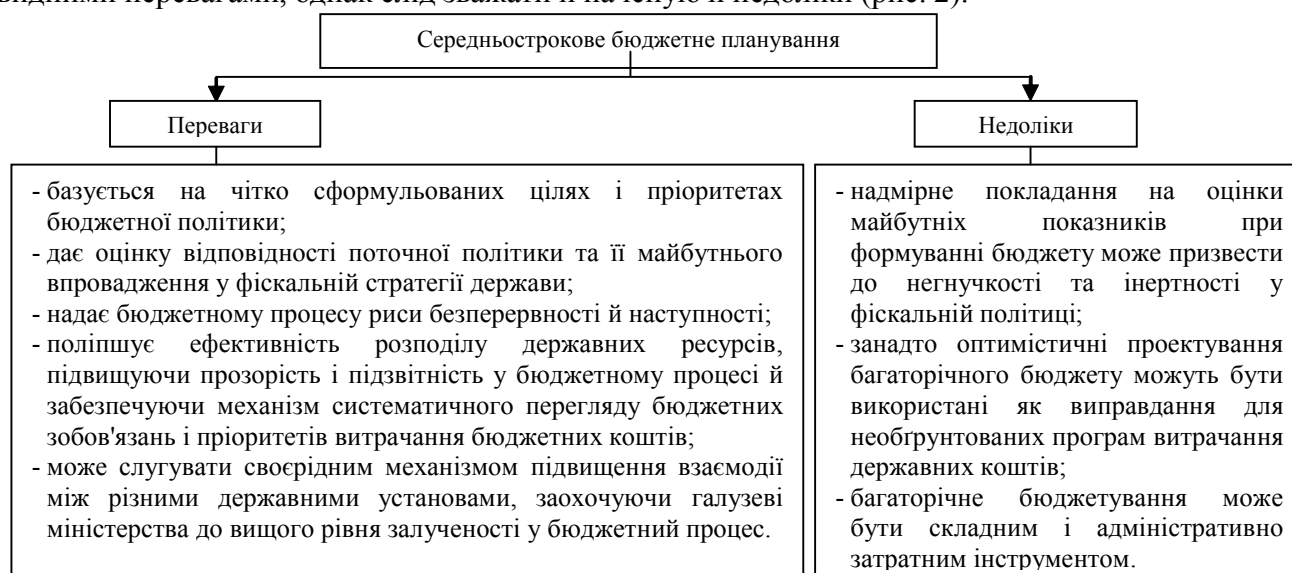


Рис. 2. Переваги та недоліки середньострокового бюджетного планування

Важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є моніторинг результативності видатків, який проводиться з метою забезпечення оперативного управління фінансовими ресурсами, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів неефективного використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних зобов'язань. Якщо створити взаємопов'язану загальнодержавну систему моніторингу результативності бюджетних видатків на регіональному рівні, то оцінити загальну ситуацію з бюджетним плануванням в країні можливо завдяки об'єднанню даних моніторингу територіальних органів влади [6].

Під моніторингом видатків місцевого бюджету слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону [7]. Методологічно сутністю моніторингу є процес збору звітної інформації та

формування за запитами користувачів інформаційно-аналітичних звітів для проведення порівняльного аналізу за певний період часу планових і фактичних показників доходів і видатків місцевих бюджетів з метою аналізу оцінки прийнятих рішень і результатів їх виконання, а також обґрунтування прогностичних рішень щодо доходів і видатків на наступний бюджетний період. Таким чином, призначенням системи моніторингу доходів і видатків (СМДВ) місцевих бюджетів є забезпечення успішної реалізації фінансової політики держави, процесу формування бюджетів та ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи [5].

Найчастіше метою моніторингу, у тому числі фінансового стану регіонів, є інформаційно-аналітичне забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень (рис. 3).

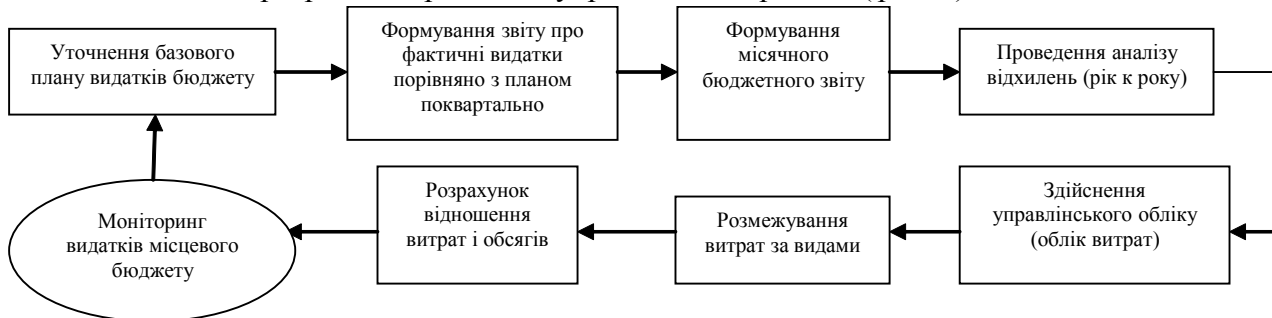


Рис 3. Головні складові моніторингу видатків місцевого бюджету як системи

Система моніторингу видатків місцевих бюджетів забезпечує: оперативну інформацію й підготовку інформаційно-довідкових матеріалів у режимі реального часу щодо видатків місцевих бюджетів; збереження даних в інтегрованій базі даних видатків відповідно до бюджетної класифікації України; надання дружнього інтерфейсу користувачам системи для формування запитів до інтегрованої бази даних у процесі підготовки інформаційно-довідкових звітів; доступ користувачів до системи через глобальну й локальні мережі (Internet). Показники витрат за певний період часу в системі моніторингу в довідкових звітах може бути сформовано: за фондами (загальний або спеціальний); за регіонами України (Автономна Республіка Крим, області, м. Київ та м. Севастополь). Використання моніторингу фінансового стану регіонів сприятиме визначенню проблем функціонування й розвитку регіонів і допоможе розробці необхідних заходів як на державному, так і регіональному рівнях для їх усунення.

ВИСНОВКИ

Враховуючи викладене, необхідно сказати, що виникла негайна потреба перегляду структури видатків бюджету Автономної Республіки Крим. З метою вдосконалення розподілу бюджетних повноважень між гілками влади та бюджетами різних рівнів, а також з метою забезпечення більш ефективного використання ресурсів місцевих бюджетів необхідно терміново виконати наступні заходи: скасувати секторні нормативи, що регламентують витрату коштів на місцях, і проведення пов'язаних реформ, у тому числі щодо зміни принципів фінансування освіти, охорони здоров'я, дозволу місцевій владі оптимізувати мережу бюджетних установ та їх персонал; змінити законодавство з метою створення механізмів для об'єднання ресурсів місцевих бюджетів у рамках фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні; оптимізувати поділ повноважень між різними рівнями органів влади; інвентаризація державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів, і приведення їх у відповідність до наявних ресурсів; удосконалення системи моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів та проведення пов'язаних реформ щодо впровадження внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів; забезпечити фінансування витрат (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення) за рахунок як закріплених джерел доходів, так і трансфертних платежів; забезпечити більш чітке розмежування повноважень щодо фінансування витрат з місцевих бюджетів; підвищити ефективність управління коштами місцевих бюджетів шляхом запровадження нормативів фінансового забезпечення державних соціальних гарантій, які ґрунтуються на соціальних стандартах; розширити права місцевих бюджетів по здійсненню бюджетних запо-

зичень; мінімізувати частку субвенцій в структурі міжбюджетних трансфертів; розробити механізм зовнішнього фінансування частини витрат слаборозвинених регіонів; підвищення прозорості формування й виконання місцевих бюджетів шляхом зміни періодичності публікації й розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів; віднесення до делегованих видатків місцевих бюджетів видатків, розподіл яких не надає можливості фінансувати повноваження в потрібному обсязі, а саме видатків на: позашкільну освіту; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів; центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки; грошову компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги; зоопарки.

Основною із головних завдань щодо вдосконалення фінансування видатків місцевих бюджетів в Україні є перерозподіл функцій між місцевими і державним бюджетом, поступовий перехід до децентралізації державних фінансів, який полягає в тому, що на державному рівні (за рахунок коштів державного бюджету) повинні фінансуватись лише ті видатки, які пов'язані із виконанням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. За рахунок централізованих фінансових джерел повинні також фінансуватись видатки по вирівнюванню соціальної забезпеченості регіонів. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Пріоритетним завданням бюджетної регіональної політики України в найближчі роки має стати переорієнтація видатків місцевих бюджетів на модернізацію бюджетного сектору економіки, підвищення його ефективності, зниження матеріало- й енергоємності. Необхідною передумовою розв'язання таких завдань є перехід до системи середньострокового бюджетного планування та відповідного включення щорічних бюджетів у систему середньострокових пріоритетів держави. Це дасть змогу оцінювати середньострокові економічні й фінансові наслідки законопроектів соціальної спрямованості й поточних бюджетних рішень, а отже, створить умови для збільшення передбачуваності бюджетної політики і зменшення впливу політичних факторів на зростання державних витрат, підвищення ефективності бюджетних інвестицій, зміцнення довгострокової стабільності державних і місцевих фінансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойцун Н.Є. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні / Н.Є. Бойцун // Фінанси України. — 2005. — № 5. — С. 6–11.
2. Гамукін В. Новації бюджетного процесу: бюджетування, орієнтоване на результат / В. Гамукін // Питання економіки. — 2005. — № 2. — С. 15–24.
3. Жемеренко Є.В. Використання коштів місцевих бюджетів України / Є.В. Жемеренко // Фінанси України. — 2005. — № 8. — С. 12–18.
4. Леоненко П.М. Теорія фінансів [Текст]: навч. посібник / П.М. Леоненко, П.І. Юхимчук, А.А. Ільєнко — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 480 с.
5. Монаєнко А.О. Повноваження органів державної влади щодо здійснення фінансово-бюджетного контролю місцевих бюджетів / А.О. Монаєнко // Економіка та держава. — 2006. — № 7. — С. 81–91.
6. Олійник Д.С. Питання вдосконалення контролю виконання місцевих бюджетів / Д.С. Олійник // Фінанси України. — 2008. — № 7. — С. 78–81.
7. Плєскач В.Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В.Л. Плєскач // Фінанси України. — 2009. — № 5. — С. 41–55.
8. Розпорядження КМУ від 23.05.2007 р. №308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.radagov.ua>.
9. Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим за 2010 рік / [отв. ред. О. І. Пітюренко]. — Сімферополь: Головне управління статистики в Автономній Республіці Крим, 2011. — 560 с.