

Кондрашихін А.Б.,
доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри державних та місцевих фінансів
Академії муніципального управління МОНМС України

Бюджетні процеси як предмет науки державного управління

Розглянуто проблематику бюджетних процесів та міжбюджетних трансфертів України в предметних межах науки державного управління. Доведено значний методологічний потенціал, релевантність категоріального апарату та перспективність застосування інструментів науки державного управління до аналізу бюджетних явищ та наукового обґрунтування бюджетних рішень.

Ключові слова: державне управління, бюджетний процес, міжбюджетний трансферт, розвиток територій.

Кондрашихин А.Б. Бюджетные процессы как предмет науки государственного управления

Рассмотрена проблематика бюджетных процессов и межбюджетных трансфертов Украины в предметных рамках науки государственного управления. Доказан высокий методологический потенциал, релевантность категориального аппарата и перспективность применения инструментов науки государственного управления к анализу бюджетных явлений и научного обоснования бюджетных решений.

Ключевые слова: государственное управление, бюджетный процесс, межбюджетные трансферты, развитие территорий.

Kondrashihin A.B. Budgetary processes as a state administration's subject of science

We consider the problems of budgetary processes and transfers of Ukraine in the subject within the science of government. Proved significant methodological potential relevance categorical apparatus and instruments promising application of science to the analysis of government budget effects and scientific justification of budget decisions.

Key words: public administration, budgeting, intergovernmental transfers, regional development.

Постановка проблеми. Трансформація економічного простору, що відбувається поряд із формуванням системи державної влади та управління, у тому числі фінансовою складовою продуктивних сил України, проходить під впливом зовнішніх чинників, інтеграційних прагнень, тенденцій глобалізації практично за усіма просторовими координатами. Виконання фінансово-господарських завдань вимагає від публічних службовців зваженого та фахового підходів, що можуть втілюватися лише через відповідне обґрунтування фінансових рішень. Однак застосування державницького підходу передбачає певну фахову підготовку, доступність масивів інформаційних даних, швидкість реагування, досвід фінансової роботи та публічної служби. Потенціал інституційного та інфраструктурного розвитку науки в галузі “Державне управління” сьогодні дає можливість розробляти найсучасніші методики фінансового управління, пропонувати комплексне наукове обґрунтування фінансово-господарських та бюджетних процесів, у тому числі й за регіонами країни, що передбачає вільне використання методологічного апарату цієї галузі науки на основі системного та фронтального підходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука державного управління не стоїть осторонь фінансово-економічних проблем суспільного життя, намагається власним методологічним інструментарієм давати наукове обґрунтування важливих господарських і фінансових рішень. Фундаторами вітчизняного державного управління та його механізмів у практику господарювання дослідники справедливо вважають О.Ю.Амосова, А.Г.Ахламова, В.Д.Бакуменка, М.Х.Корецького, Ю.П.Лебе-

динського, В.І.Лугового, С.В.Майбороду, С.Ф.Поважного, В.М.Рижих, І.В.Розпутенка, С.М.Серьогіна, В.П.Троня та інших науковців.

Розв'язання сучасної фінансово-економічної проблематики з використанням методології та механізмів державного управління пропонують у низці досліджень у галузі державного управління такі вітчизняні науковці, як С.О.Біла, В.Є.Воротін, В.Г.Горник, О.В.Долгальова, М.А.Латинін, О.Ю.Лебединська, С.В.Майстро, М.М.Миколайчук, О.Г.Осауленко, О.І.Павлов, О.М.Суходоля, В.В.Юрчишин та деякі інші фахівці.

Безпосередньо вирішення фінансово-економічних проблем національного господарства засобами наукового обґрунтування виконано в докторських дисертаціях Г.В.Дмитренка, О.А.Долгого, О.М.Іваницької, Ю.В.Ковбасюка, Н.А.Липовської, Н.А.Малиш, В.Ф.Мартиненка, А.В.Мерзляк, Л.М.Івашової, І.В.Розпутенка, Т.В.Філіпенко, О.І.Шапоренко та ін.

Невирішені частини загальної проблеми. Однак недостатньо вивченими залишаються проблеми запровадження державницького підходу у сфері фінансового управління, озброєння фінансових механізмів сучасними засобами державного впливу на сталому підґрунті державотворення. У технологіях фінансового обґрунтування планів, завдань, програм розвитку територій чи окремих господарських одиниць й дотепер переважають інтуїтивні методи керування замість застосування методології наукового аналізу, планування та прогнозування.

Метою роботи є аналіз сучасного бюджетного процесу як предмета дослідження та наукового обґрунтування засобами й механізмами науки державного управління.

Виклад основного матеріалу. В умовах посилення доцентрових тенденцій в управлінні країною надзвичайно гострими стають питання модернізації фінансової системи регіонального розвитку, зокрема підготовки та виконання бюджетів усіх рівнів, обліку та фіксації міжбюджетних відносин тощо. Зростаючий “вал” спеціальних вимог щодо організації фінансових систем, що надходять із зовні з боку світових фінансових інституцій, розмаїття внутрішніх нормативних вимог щодо обігу фінансових активів у межах національного господарства та регіональних господарських комплексів ставлять роботу з фінансового обґрунтування господарських рішень у розряд виробництва з “науковим” характером праці. Тобто поширюється поле для наукового аналізу, зокрема з позицій науки державного управління.

У сучасних умовах здійснення господарської діяльності та забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів країни основними важелями державного впливу стають бюджетні засоби регулювання суспільного розвитку – бюджетна система з усіма її складовими: державного бюджету, місцевих бюджетів, бюджети місцевого самоврядування, засобами врахування економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв, норм права [1, ст. 1]. Відносини, що виникають між суб'єктами (учасниками) бюджетного процесу усередині бюджетної системи України, отримали назву міжбюджетних відносин (МБВ). Вони формуються під впливом державних засобів регулювання, нормативно-правових вимог (бюджетне законодавство), побудовою системи органів фінансового управління та державного фінансового контролю. Водночас саме міжбюджетні трансферти (МБТ) становлять цікавий об'єкт управління з боку держави.

Основними важелями державного регуляторного впливу залишаються нормативні акти, насамперед Бюджетний кодекс [1, ст. 1]. Крім цього, до бюджетного законодавства належать [1, ст. 4]: Конституція України; щорічні закони України “Про Державний бюджет України”; інші закони, що регулюють бюджетні відносини, передбачені ст. 1 БК; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (КМУ),

прийняті на підставі й на виконання бюджетного законодавства; нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі й на виконання бюджетного законодавства та нормативно-правових актів КМУ; рішення про місцевий бюджет; рішення органів Автономної Республіки Крим (АРК), місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу (БК) й вже перелічених нормативно-правових актів.

На законодавчому рівні передбачено механізми управління бюджетними коштами, системою та відповідними МБВ, до складу яких віднесено сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного й цільового використання бюджетних коштів [1, ст. 1]. Проголошення механізму управління бюджетною системою на практиці призводить до виникнення численних схем впливу на структуру МБВ. МБВ фактично є окремим об'єктом управління, для впливу на який необхідна розробка спеціальних механізмів державного управління.

Повноваження, якими наділяються перелічені суб'єкти бюджетного процесу, фактично різні, тому суб'єкти по-різному впливають на формування МБВ. Так, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій (органів АРК) мають лише рекомендаційний характер, тоді як пріоритетність та ініціатива у сфері МБВ більш належить органам місцевого самоврядування. З приводу нормативно-правового забезпечення розвитку бюджетної системи та МБВ можна говорити про велику кількість нормативних вимог, що впливають на її характеристики, та багаторівневу структуру управління параметрами МБВ, трансфертів. Бюджетні питання у законотворчій діяльності Верховної Ради України (ВРУ) займають до 7–10% робочого часу, підтверджуючі досить високу актуальність налагодження бюджетних важелів організації суспільного розвитку для країни. Саме народні депутати України є суб'єктами безпосереднього впливу на бюджетні процеси та функціонування фінансово-економічних відносин у державі.

Бюджетні процеси та МБТ як предмет аналізу юридичної науки достатньо опрацьовані та втілені в практику через численні нормативно-правові акти. Так, міжбюджетним відносинам цілком присвячено Розділ IV БК, який складається із 28 статей (ст. 81–108) та чотирьох глав (Глава 13 “Загальні положення”; Глава 14 “Розмежування видатків між бюджетами”; Глава 15 “Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів”; Глава 16 “Міжбюджетні трансферти”) загальним обсягом тексту 1,93 друкарських аркушів або 22,4% від загального обсягу текстової частини БК.

За категоріальним апаратом юридичної науки міжбюджетні відносини – “відносини між державою, АРК та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України” [1, ст. 81]. Метою регулювання системи МБВ з погляду юристів є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за певними бюджетами, та фінансовими ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Фактично під час державного регулювання МБВ змінюються пропорції між видатками бюджетів різного рівня, а обсяг видатків стає об'єктом управління системи МБТ.

Особливості видатків та визначення їхнього обсягу як об'єкта управління в системі державних фінансів зумовлюються такими параметрами [1]:

- 1) розподілом видатків за видами (ст. 82);
- 2) джерелами їхнього здійснення (ст. 83);
- 3) суб'єктивною належністю за забезпеченням здійснення видатків (ст. 84);
- 4) умовами та вимогами щодо передачі прав на здійснення видатків від держави іншим учасникам бюджетного процесу (ст. 85);
- 5) критеріями розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (ст. 86).

Оснoву формування системи МБВ становить покладення обов'язків щодо забезпечення різних видатків за відповідними бюджетами (розмежування видатків за видами між бюджетами) та реальна спроможність відповідних бюджетів різного рівня щодо фінансування таких видатків, що віднесено до їхнього забезпечення (Глава 14 БК). До предметних меж науки державного управління у сфері МБТ потрапляє непропорційність соціально-економічного розвитку територій, зокрема між окремими регіонами України, а також неоднакові властивості територій щодо забезпечення умов розширеного відтворення основних соціально-економічних пропорцій, гарантування сталості процесів регіонального розвитку державними засобами впливу.

Цікавий матеріал для оцінки потенціалу науки державного управління та розробки державних механізмів у фінансовій сфері, відповідної фахової освіти надає аналіз системи державного управління. Так, у складі нової Верховної Ради України розподіл депутатів за професією (попереднім робочим місцем), яка пов'язана із державними механізмами управління фінансами та бюджетними процесами, виглядає таким чином [2, с. 9–15], що відображено в нижчеподаній таблиці.

Кількісний розподіл особового складу депутатів Верховної Ради України VII скликання за професією попереднього місця роботи

№ з/п	Класифікаційна ознака попереднього робочого місця	Кількість осіб	% до загальної кількості	Рейтинг *	Категорія, примітка
1	Народний депутат	165	37,08	1	I
2	Помічник народного депутата	10	2,25	11	II
3	Фінансист, економіст	19	4,27	7	I
4	Працівник органів виконавчої влади	36	8,09	3	II, III
5	Представник малого бізнесу	13	2,92	9	I, офіційні дані
6	Працівник апарату політичної сили	29	6,52	4	III
7	Керівник суб'єкта фінансового ринку – АТ, ТОВ тощо	80	17,98	2	I, 4 – державні
8	Працівник інших суб'єктів, у тому числі громадських організацій, утворень	23	5,17	5	III
9	Творчий працівник	2	0,45	16	III
10	Працівник закладу освіти, науки	16	3,60	8	III
11	Працівник благодійної установи	7	1,57	12	III
12	Працівник місцевої ради	20	4,49	6	I
13	Тимчасово не працює	12	2,70	10	III
14	Юрист, адвокат	4	0,90	14	III
15	Робітник засобу масової інформації	3	0,67	15	III
16	Пенсіонер	6	1,35	13	III
	Усього	445	100,0	-	

* Примітка. Рейтингування зроблено за ознакою зменшення кількості депутатів у кожній класифікаційній групі професій [2].

Розподіл за класифікаційними ознаками зроблено на основі критеріїв залучення до фінансової проблематики на основному (попередньому) місці роботи, яке зафіксовано у документах Центральної виборчої комісії України. Усі професійні групи розділено на три категорії щодо участі у бюджетно-фінансових питаннях із застосуванням державних механізмів впливу: I – безпосередньої участі; II – опосередкованого впливу; III – такі, що можуть не торкатися фінансових питань за основним місцем роботи. Останню категорію у цьому дослідженні навмисно зроблено розширеною з метою зменшення похибки у спостереженні.

До класифікаційної ознаки фінансиста, економіста (I категорія участі у бюджетно-фінансових питаннях) увійшли керівники фінансових установ, заступники керівників з фінансів, економіки, комерції, радники із зовнішньоекономічних питань тощо. Згідно з вимогами статутної діяльності та розподілу функціональних обов'язків такі особи змушені були безпосередньо розпоряджатися фінансами на попередньому робочому місці, але якість їхньої фінансової роботи залежала від ступеня освіченості та використання науково обґрунтованих механізмів управління фінансами.

У класифікаційній групі працівників органів виконавчої влади перебувають особи, які за попереднім місцем роботи працювали в Кабінеті Міністрів та міністерствах України, Адміністрації Президента України, обласних, місцевих, районних державних адміністраціях, державних службах та комісіях (комітетах), Національних радах, у тому числі й Раді національної безпеки та оборони. У межах цього дослідження поелементного аналізу посадових обов'язків (інструкцій) працівників за посадами в таких органах влади не проводилося, тому цю класифікаційну групу професій віднесено умовно до II або III категорій участі у фінансово-бюджетних питаннях. Із загального порівняння працівники цієї групи виключені, а їхня процентна участь у 8,09% може додаватися до похибки спостереження.

До класифікаційної групи представників малого бізнесу (I категорія) увійшли особи, які самі зареєстровані як суб'єкти підприємництва, працівники суб'єктів малого бізнесу, у виконання робочих функцій яких може входити розпорядження фінансовими ресурсами та вирішення фінансово-бюджетних питань. У групі керівників суб'єктів фінансового ринку акціонерних товариств (АТ), товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ) перебувають особи, що за попереднім місцем роботи безпосередньо виконували функції розпорядження фінансами, зокрема у статусі генерального директора, голови правління, президента, у тому числі й перші керівники чотирьох державних підприємств. Ця група – друга за чисельністю представництва в новообраній Верховній Раді України.

До працівників інших суб'єктів, у тому числі громадських організацій, утворень за обраним методологічним підходом включено професії осіб, які працювали чи керували в установах, профіль діяльності яких не обов'язково пов'язаний із розпорядженням фінансовими потоками. Сюди увійшли працівники (керівники) Інститутів публічної політики, політичного аналізу та соціального прогнозу, менеджери, заступник начальника цеху, тренер з пауерліфтингу, головний радник директора тощо, а також особи, професійну спрямованість яких у галузі бюджетно-фінансових питань авторові з'ясувати не вдалося.

У групі науково-освітніх професій перебуває ректор (виконуючий обов'язки), проректор, директор науково-дослідного інституту, завідувач та професор кафедри, докторанти, провідний та старший наукові співробітники, доценти, аспірант, старший викладач, асистент та слухач навчального закладу освіти. За чинним законодавством та функціональними обов'язками переважна більшість осіб з цієї

категорії не займаються бюджетно-фінансовими процесами (за винятком керівників установ), тому їх віднесено до III категорії. Також у цю категорію можна занести працівників благодійних організацій, фондів та інших установ, до статутної діяльності яких не входить участь у фінансово-бюджетних процесах державного або місцевого рівнів.

До I категорії впливовості на бюджетно-фінансові питання віднесено працівників рад місцевого рівня (сільських, селищних, міських, обласних). У фактичному розподілі депутатських мандатів ВРУ – це найчастіше голови або заступники голів відповідних рад. За посадовими обов'язками такі професії передбачають безпосереднє втручання у фінансово-бюджетні процеси, розподіл бюджетних коштів та виконання державних функцій у фінансовій сфері з найвищою якістю.

Безпосередньо бюджетно-фінансовими питаннями у попередній період роботи переймалися представники I категорії: народні депутати – 165 осіб (рейтинг 1); керівники суб'єктів фінансового ринку – 80 осіб (рейтинг 2); працівники місцевих рад – 20 осіб (рейтинг 6); професійні фінансисти та економісти – 19 осіб (рейтинг 7); представники малого бізнесу – 13 осіб (рейтинг 9); усього загальною кількістю 297 осіб, або більшість від конституційного складу Верховної Ради України нового скликання (66,0%).

До III категорії осіб, що могли не виконувати бюджетно-фінансові функції на останньому робочому місці, усього (із запасом) внесено 102 особи, або 22,92% нових депутатів. Як бачимо, кількість народних обранців, які віддають перевагу участі у фінансово-бюджетних процесах, перебільшує тих, хто може утримуватися від такої участі, майже утричі. Наведений розподіл підкреслює актуалізацію фінансово-бюджетних питань у суспільному житті, важливість застосування державних механізмів впливу на цю сферу суспільних відносин. Державницький підхід до бюджетування та фінансових процесів можна забезпечити через поширення методології науки державного управління в практичній діяльності суб'єктів фінансових відносин, запровадження інституту наукового обґрунтування фінансово-господарських рішень.

За національним законодавством кожний бюджет (зведений бюджет) має у своєму складі загальний та спеціальний фонди [1, ст. 13]. Крім цього, створюються державний фонд регіонального розвитку [1, ст. 24–1] та резервний фонд бюджету [1, ст. 24]. Розподіл бюджетних коштів за фондовою класифікацією є вагомим чинником функціонування МБВ та цікавим об'єктом дослідження у галузі науки “Державне управління”. Для формування бюджетних пропорцій та управління МБВ використовуються принципи бюджетної системи України, загальна кількість яких становить 10 [1, ст. 7]. Дія принципів, закладених у теорію функціонування бюджетної системи, також стає вагомим чинником впливу на бюджетну сферу та МБВ.

Під час фактичного функціонування МБВ використовується бюджетна класифікація [1, ст. 8–12], яка має чотири основних рівні та кілька підрівнів підпорядкування й деталізації. Зокрема, трансферти перебувають на 4-му місці другого підрівня бюджетної класифікації доходів бюджету [1, ст. 9, п. 4], однак рівень наукового обґрунтування та методології застосування цього впливовішого бюджетного важеля є надзвичайно низьким.

Науці державного управління виповнюється 15 років. Усього за цей короткий період зроблено багато в інституційному та інфраструктурному розвитку цієї галузі суспільних знань, з'явилися яскраві особистості, науковці, практики. Виконуються дисертаційні та монографічні дослідження, науково-дослідні роботи, проведено багато комунікативних заходів. Здобутки науковців складають основу для освітнього

процесу в державному управлінні, підготовці бакалаврів та магістрів. Теоретичні доробки впроваджуються в практичну площину. Так, науковці галузі державного управління очолюють виконавчі органи влади, обіймають провідні посади в адміністраціях, сприяючи модернізації системи публічної служби. Зокрема, на керівних посадах працюють кандидати наук з державного управління у м. Севастополі, Автономній Республіці Крим, Донецькій та Полтавській обласних державних адміністраціях, Баришівській районній державній адміністрації Київської області тощо.

Створено атестаційну мережу, у якій функціонує 12 спеціалізованих вчених рад, з них 8 – докторські, 4 – кандидатські [3–5]. Одну раду ліквідовано у зв'язку із ліквідацією наукової установи. Територіальна організація атестаційної мережі доволі рівномірна за регіонами країни. Так, забезпечені власними спецрадами Дніпропетровська (8,33%), Донецька (8,33%), Запорізька (8,33%), Івано-Франківська (8,33%), Київська (33,33%), Львівська (8,33%), Миколаївська (8,33%), Одеська (8,33%), Харківська (8,33%) області, тобто 37,04% від загальної кількості адміністративно-територіальних одиниць країни. У дужках наведено частку за кількістю спецрад по регіонах, що відбиває територіальну концентрацію атестаційної мережі та її відносну просторову рівномірність.

За статусом спецрад (докторська, кандидатська) розподіл нерівномірний. Так, у м. Києві сконцентровано найбільшу кількість рад (4), усі вони мають докторський статус. Докторські спецради працюють у Донецьку, Запоріжжі, Миколаєві, Харкові. Щільність та концентрація мережі має сприяти поліпшенню стану наукового обґрунтування суспільних проблем, у тому числі й у сфері бюджетного забезпечення механізмами державного управління.

За даними наукових спостережень щодо атестації національних наукових кадрів, було захищено понад 180 докторських дисертацій, понад 1000 – кандидатських. Диплом доктора наук з державного управління одержало 169 осіб, у тому числі протягом 2010–2012 рр. – 75 осіб, або 44,38% від загальної кількості докторів наук у галузі державного управління, які беруть участь в атестаційному процесі. Ще понад 20 осіб чекають рішення про присудження докторського ступеня в цій галузі вітчизняної науки. Середньозважена кількість атестованих докторів наук у попередні роки становила величину 7,83 особи. Тобто відбувається прискорення темпів підготовки докторів наук у галузі державного управління, й за цей період воно становить 319,15% порівняно із середньозваженим показником попередніх років, починаючи з дати створення науки. Позитивна динаміка атестації свідчить про неухильне зростання інтересу до державних інструментів розбудови суспільства, перехід до переважно свідомих механізмів суспільного розвитку, а також мережеву достатність атестаційного процесу.

Серед захищених докторських дисертацій фінансово-економічну та бюджетну спрямованість, за даними авторських спостережень, мають 49 робіт. Ці дисертаційні дослідження виконані в контексті проблематики державного управління та регулювання промислової, інноваційної, стабілізаційної й структурної політики, конкурентоспроможності національної економіки та сталого розвитку суб'єктів господарювання, міських господарств, науково-технічного прогресу тощо. Під час виконання докторських дисертацій ураховано умови глобальних ринкових трансформацій, особливості розвитку регіонів країни, інвестиційні процеси, управління державною власністю та приватизацією, економічну безпеку та багато інших аспектів, що безпосередньо впливають на стан бюджетних процесів та фінансово-економічні питання.

За галузями господарства дослідження охоплюють: промисловість, аграрний сектор, продовольчий комплекс, житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, енергетику, земельні ресурси, рекреаційну сферу тощо. Функціонування усіх галузей національного господарства передбачає стале забезпечення фінансами, насамперед у бюджетній сфері.

Так, протягом існування науки державного управління виконувалися докторські дослідження безпосередньо з фінансових та бюджетних тематик: “Державне управління процесами адаптації податкової системи України до вимог Європейського Союзу” (Г.В.Дмитренко), “Механізми державного управління податковою службою України в умовах ризиків” (О.А.Долгий), “Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури в Україні” (О.М.Іваницька), “Управління інституціональним розвитком Державної митної служби України” (Н.А.Липовська), з проблематики фінансових ризиків в умовах глобалізації (Н.А.Малиш), “Формування системи державного управління інвестиційним процесом в Україні” (В.Ф.Мартиненко), “Державне управління іноземними інвестиціями: регіональний аспект” (А.В.Мерзляк), “Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізм регулювання та контролю” (Л.М.Івашова).

Перелік дисертаційних докторських досліджень за фінансово-економічною проблематикою виконано автором згідно з щорічними науковими спостереженнями атестаційного процесу у галузі науки “Державне управління”, шифр 25.00.0x. Однак у галузі економічних, юридичних наук є роботи, що більш повно розкривають фінансово-економічну проблематику країни, але пропонують розв'язування проблем власним методологічним інструментарієм.

З докторських дисертацій у галузі державного управління найбільш наближеними до проголошеного у статті предмета дослідження є три роботи, а саме: “Економічна політика співпраці з міжнародними фінансовими організаціями”, 2006 р. (Ю.В.Ковбасюк), “Управління державними видатками в перехідних економіках”, 1999 р. (І.В.Розпутенко), “Механізм державного управління валютним ринком України” (Т.В.Філіпенко). У названих працях запропоновано шляхи та наведено наукове обґрунтування певної частини з тієї проблематики, що сьогодні ставить життя у фінансово-кредитній сфері та бюджетному процесі.

Потребують негайного вирішення питання узгодження нормативних вимог із фінансово-господарською практикою та її соціально-економічними результатами. Так, нормативно запроваджено методику розрахунків МБТ у системі МБВ (Глава 15 БК), яка отримала назву “Формула” [6]. Однак така методика є багатофакторною моделлю та не може використовуватися для чіткого й однозначного прогнозування обсягів МБТ. Зокрема, кількісним критерієм розподілу МБТ є фінансовий норматив бюджетної забезпеченості (ФНБЗ), який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів (ЗОФР), що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо (ст. 94 БК). ЗОФР за кожним видом видатків, що враховуються під час визначення обсягу МБТ, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами. Також під час розрахунку ФНБЗ може передбачатися обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на певні повноваження, установлення нормативів за якими є недоцільним. Як бачимо, з аналізу нормативних вимог та практики формування МБТ критеріальність підходів є досить слабкою, а наукові обґрунтування майже відсутні.

Методика розрахунку лише певною мірою враховує диспропорційність характеристик територій України. Так, ст. 95 БК передбачає запровадження коригуючих коефіцієнтів ФНБЗ, що затверджуються КМУ та враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від: 1) кількості населення та споживачів гарантованих послуг; 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць країни. Недоліками методики є її поверховий характер, відсутність наукового обґрунтування та деталізації параметрів території під час опрацювання у КМУ.

Ті ж самі зауваження стосуються й Порядку та умов надання субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема тим, що вперше визначені законом про Державний бюджет України, які встановлюються КМУ. Для розподілу додаткових дотацій між місцевими бюджетами знову ж таки використовуються критерії, що визначені КМУ. Ця норма уведена до БК 7 липня 2011 р. вже після його прийняття, підкреслюючи доцентрову тенденцію укріплення системи МБВ та кричущу потребу у запровадженні державницьких підходів у сфері трансфертів. Таким чином, КМУ набуває пріоритетності в системі управління обсягами МБВ, однак належні наукові обґрунтування рішень, що приймаються у бюджетній сфері та під час формування фінансово-економічних відносин, у наукових джерелах майже відсутні. Відповідного посилення наукового рівня потребують процеси обґрунтування бюджетних рішень у стінах КМУ.

До важелів впливу ВРУ у бюджетній сфері та МБВ належить затвердження Державного бюджету України, де визначається обсяг дотації вирівнювання, субвенцій, додаткових дотацій, а також коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних МБТ. У тому самому Законі прописують розподіл обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів між бюджетом АРК та обласними бюджетами. Ця норма також внесена пізніше до тексту БК згідно із Законом від 7 липня 2011 р. № 3614-VI через процедуру голосування у ВРУ та із застосуванням доцентрових підходів до бюджетного процесу.

БК обмежує пропорції розподілу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості між бюджетом АРК, обласним бюджетом, бюджетами міст республіканського АРК і обласного значення та бюджетами районів, відповідно, у таких пропорціях: не більш як 25% – для бюджету АРК, обласного бюджету та не менш як 75% – для бюджетів міст республіканського АРК і обласного значення та бюджетів районів. Повноваженнями у сфері МБТ наділено Раду міністрів АРК, обласні державні адміністрації, які здійснюють розподіл додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів з урахуванням особливостей депресивних та гірських територій і тих, що мають низький показник чисельності населення і розгалужену мережу бюджетних установ. Дотепер практично не зустрічається обґрунтування рішень про МБТ, у яких би застосовувалися методи науки державного управління. Не прозорими залишаються прийоми фінансового управління.

Регламентованою за бюджетним законодавством є дотація вирівнювання, що надається бюджетам м. Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення і районним бюджетам, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються МБТ (ст. 98 БК). Її обсяг визначатиметься як перевищення розрахункового обсягу видатків, перелік яких

визначено ст. 88–89 БК (для бюджетів Києва та Севастополя – ст. 88–90 відповідно), обчисленого із застосуванням ФНБЗ та коригуючих коефіцієнтів: 1) над розрахунковим обсягом КДМБ – для бюджетів м. Києва, Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються МБТ; 2) над розрахунковим обсягом доходів, визначених частиною другою ст. 66 БК, – для районних бюджетів.

Для розподілу обсягу МБТ, визначених п. 1, 3 ч. І ст. 96 БК, між бюджетами м. Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення і районними бюджетами, іншими бюджетами місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті передбачено МБТ, використовується Формула. Згідно з чинним законодавством повноваження щодо затвердження Формули належать КМУ. Формула розподілу обсягу МБТ у цьому разі має враховувати такі параметри: 1) ФНБЗ та коригуючі коефіцієнти до них; 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету (ІВПСБ); 4) розрахунковий обсяг КДМБ; 5) коефіцієнт вирівнювання; 6) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.

Аналіз офіційних даних засвідчує, що загальний обсяг трансфертів станом на початок листопада 2012 р. становив величину 105 314 484 800 грн, або 91,61% від передбаченої розписом на календарний рік. Дослідження дає загальну оцінку стану МБВ у фінансовому господарстві країни. Однак оцінити глибину розвитку МБВ по МБТ за регіонами та іншими місцевими бюджетами не вдається. Так, державна статистична звітність не передбачає відображення подібних показників. Відсутня інформація щодо стану МБТ на сайтах управлінь ДКСУ по регіонах. Для подальшого аналізу питання доцільності розвитку МБВ можна використовувати аналітичні дані, що надаються відповідними регіональними підрозділами фінансових управлінь до органів місцевої влади. Водночас для накопичення таких зведень як системного ресурсу науки державного управління необхідні спеціальні спостереження або моніторинг.

Проблеми та перспективи розвитку системи бюджетів та МБВ в Україні визначаються поточним станом наукового обґрунтування бюджетного процесу, фінансовими спроможностями держави й ФСР. Недостатньо розробленими є інформаційні відносини у сфері МБТ. Головними носіями знань про систему МБТ є працівники апаратів місцевих органів влади, зокрема, фінансових управлінь при місцевих державних адміністраціях. Однак у консолідованому вигляді дані про МБТ не оприлюднюються. Оприлюднені дані на сайті ДКСУ не дають повної картини стану МБВ, наявних даних не вистачає для зіставлення статистики ДКСУ із даними місцевих фінансових органів. Зокрема, не вдалося знайти даних про МБТ між бюджетами місцевого рівня. Не прозорою залишається система обчислення обсягів МБТ та технології їхнього надання окремим територіям.

За оцінками фахівців Рахункової палати України [10], КМУ і Мінфін України в 2010–2011 рр. у цілому забезпечили формування та реалізацію відносин між державним і місцевими бюджетами відповідно до бюджетного законодавства. Водночас діючий механізм таких взаємовідносин не дав змоги Раді міністрів АРК та органам місцевого самоврядування отримати достатньо фінансових ресурсів для виконання переданих їм функцій держави, тобто йдеться про слабкість державницького підходу у фінансах.

Фактичні витрати місцевих бюджетів на вказану мету були забезпечені за рахунок видатків, урахованих Мінфіном під час визначення МБТ, на рівні 95% у 2010 р. та 91% – у 2011 р. Вартість наданих послуг суттєво відрізнялася залежно від територій. Наприклад, фактичні видатки на одного учня в загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей-сиріт у 2010 р. були в 1,6 раза вищими у Харківській обл., ніж на Дніпропетровщині, та в 1,4 раза – ніж на Львівщині. Навіть у межах однієї Харківської обл. розмір витрат на медикаменти в медичних закладах коливався торік від 4,5 до 21,4 грн на один ліжко-день і від 2,9 до 10,9 грн на харчування.

Посилення централізації у формуванні та визначенні напрямів використання місцевих бюджетів негативно впливає на виконання повноважень місцевих органів влади. У 2011 р. за рахунок трансфертів з державного бюджету сформовано понад половину (52,4%) надходжень місцевих бюджетів України. Однією з головних причин виявлених недоліків фахівці Колегії Рахункової палати вважають те, що не вдалося реалізувати вимоги законодавчих норм про розрахунок обсягів видатків з місцевих бюджетів на виконання функцій держави на підставі державних соціальних стандартів і нормативів.

Наявні ресурси місцевих бюджетів задовольняли переважно (близько 90% від їх загальних обсягів) поточні потреби територіальних громад, не забезпечували вирішення завдань щодо розвитку територій. Для здійснення видатків на розвиток житлово-комунального господарства, будівництво, транспорт та інші галузі економіки витрачалося лише близько 7% коштів. Запорукою формування достатнього ресурсу для забезпечення в повному обсязі соціальних гарантій громадян та збалансованого розвитку регіонів є побудова механізму визначення потреб місцевих бюджетів у коштах на базі державних соціальних стандартів і нормативів. Через складність організаційної схеми трансфертування коштів між бюджетами нижчого рівня, ніж державний бюджет України, використання фінансового механізму МБТ набуває характеру “ручного” управління соціально-економічним розвитком регіонів країни замість наукового обґрунтування рішень, планування, прогнозування.

Висновки. Потенціал інституційного та інфраструктурного розвитку науки у галузі “Державне управління” сьогодні дає можливість розробляти найсучасніші методики фінансового управління, пропонувати комплексне наукове обґрунтування фінансово-господарських та бюджетних процесів, у тому числі й за регіонами країни. Усього за час існування науки державного управління виконано багато досліджень, з’явилися яскраві особистості, науковці, практики. Виконуються дисертаційні та монографічні дослідження, науково-дослідні роботи, проводиться багато комунікативних заходів. Здобутки науковців складають основу для освітнього процесу у державному управлінні, підготовки бакалаврів та магістрів. Теоретичні доробки впроваджуються в практичну площину. Але державницькі механізми управління поки ще на набули всеохоплюючого масштабу.

Аналіз сучасного стану наукового обґрунтування бюджетного процесу та пов’язаних з ним фінансово-економічних відносин засобами та механізмами науки державного управління свідчить про недостатню увагу до них науковців й як наслідок – слабкість державницького підходу у фінансовому господарстві країни. Потребують негайного вирішення питання узгодження нормативних вимог із фінансово-господарською практикою та її соціально-економічними результатами. Його можна забезпечити через поширення методології науки державного управління в практичній діяльності суб’єктів фінансових відносин, запровадження інституту наукового обґрунтування фінансово-господарських рішень.

Наведені дані дають цікавий матеріал для *подальших досліджень* стану МБВ та рівня підтримки регіонального розвитку міста бюджетними важелями трансфертної політики. Перспективним для подальших досліджень у напрямі державного управління може бути аналіз міжбюджетних відносин місцевого рівня, селищ, сіл тощо, що складаються під час використання механізму МБТ.

Список використаних джерел

1. Бюджетний Кодекс України від 8 лип. 2012 р. № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Уряд. кур'єр. – 2012. – 13 листоп. – С. 9–14.
3. Бюлетень ВАК України. – 1997–2011 рр.
4. Науковий вісник. – 2003–2011 рр.
5. Атестаційний вісник. – 2011–2012 рр.
6. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 верес. 2001 р. № 1195. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. *Нестерова І. М.* Пояснювальна записка до проекту бюджету міста Севастополя на 2011 р. / І. М. Нестерова. – Севастополь : СМДА, 2010. – 23 с.
8. Розподіл обсягів міжбюджетних трансфертів між міським бюджетом й бюджетами районів у місті на 2011 рік [Додаток № 10 до рішення колегії Севастопольської міськдержадміністрації від 2010 р.].
9. Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=175154> . – Заголовок з екрана.
10. Відносини між державним і місцевими бюджетами потребують оптимізації [Розглянуто Колегією Рахункової Палати України 25 квіт. 2012 р.] / Р. Магута та ін. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish>.