

**Буряченко А.Є.,**

кандидат економічних наук,  
доцент, докторант  
ДВНЗ “Київський національний  
економічний університет  
імені Вадима Гетьмана”

### **КОРОТКОСТРОКОВІ ПОЗИЧКИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОПЕРАТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*Обґрунтовано важливість такого інструменту бюджетного регулювання, як короткострокові позички на покриття касових розривів місцевих бюджетів. Визначено їх роль і місце у процесі бюджетного регулювання та здійснено аналіз їх використання в Україні за останні роки.*

*The article emphasizes the importance of budget short-term loans as a budget regulation instrument. The author analyzes its usage in Ukraine during the last few years and determines its place and role in the budget regulation system.*

**Ключові слова:** короткострокова позичка, бюджетне регулювання, міжбюджетний трансферт, фінансовий потенціал, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини, дотація вирівнювання.

Основою міжбюджетних відносин в Україні є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Безперечно, виконання покладених на ці органи повноважень великою мірою залежить від наявної системи міжбюджетних відносин. При цьому важливою передумовою справедливого розподілу доходів є вирівнювання фінансового потенціалу територій, адже без належного розподілу функцій між рівнями державної влади щодо надання суспільних благ не може бути й ефективного розподілу ресурсів (фінансових, трудових та ін.).

Для досягнення максимальної ефективності у сфері розподілу видаткових зобов'язань необхідно враховувати, що прерогативою центральної влади є перерозподіл доходів, надання таких суспільних благ, які мають національне значення й зовнішні ефекти від яких поширюються за межі певних територій; місцеві органи влади повинні відповідати за надання суспільних благ, користь від яких мають лише мешканці окремої території, а також за фінансування тих суспільних благ, які є важливими для місцевих мешканців. Виходячи з цього, видатки місцевих бюджетів поділяються на такі, що враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і такі, що не враховуються.

Слід наголосити, що завдяки бюджетному регулюванню (з допомогою перерозподільних процесів у межах бюджетної системи, а саме надання коштів депресивним територіям у формі дотацій і субвенцій та вилучення коштів у відносно економічно розвинутих територій у формі внесків із відповідних бюджетів до державного) досягається остаточне збалансування бюджетів одного рівня.

© Буряченко А.Є., 2010

Проблема бюджетного регулювання завжди перебувала в центрі уваги і науковців, і органів державного управління, які й донині ведуть науково-практичні дискусії з питання оптимізації цього процесу. Зазначимо, що на сьогодні здійснено важливі кроки щодо збалансованості бюджету й ефективного використання формульного підходу у міжбюджетному регулюванні, запровадженні програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету тощо. З-поміж учених, які у своїх працях досліджували цю тему, відзначимо С. Буковинського, В. Зайчикову, О. Кириленко, Т. Куценко, І. Луніну, С. Слухая, І. Чугунова<sup>1</sup>. Утім, не заперечуючи фундаментального характеру їхніх досліджень, зауважимо, що головний акцент автори роблять на таких інструментах бюджетного регулювання, як дотація вирівнювання й субвенція, не приділяючи достатньо уваги аналізу використання короткострокових бюджетних позичок.

Поняття “бюджетне регулювання” зазвичай розглядають як засіб перерозподілу фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами з метою фінансового вирівнювання. Отже, за своєю сутністю система бюджетного регулювання має на меті розробку і запровадження збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сферах доходів і видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення ефективності соціально-економічного розвитку країни. Тож головними завданнями системи бюджетного регулювання є:

- збалансування дохідної та видаткової частин бюджетів різних рівнів;
- перерозподіл фінансових ресурсів між територіями з різним рівнем бюджетного забезпечення;
- створення й підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної частини відповідних бюджетів та ефективному витрачанні власних і наданих фінансових ресурсів;
- здійснення фінансового вирівнювання для рівноправного доступу мешканців усіх адміністративно-територіальних одиниць до бюджетних послуг.

Зрозуміло, що для досягнення головної мети й розв’язання цих та інших завдань система бюджетного регулювання потребує створення й ефективного застосування комплексу інструментів, перелік, вагомість і ступінь використання кожного з яких

---

<sup>1</sup> *Буковинський С.А.* До питання здійснення бюджетної політики в Україні // *Фінанси України*. — 2007. — № 10. — С. 5—32; *Зайчикова В.В.* Інституційні засади формування європейської моделі міжбюджетних відносин в Україні // *Наукові праці НДФІ*. — 2003. — № 2. — С. 103—112; *Місцеві фінанси: Підруч.* / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.; *Куценко Т.Ф.* Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни. — К.: КНЕУ, 2002. — 256 с.; *Луніна І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Моногр. — К.: Ін-т екон. прогнозування, 2006. — 393 с.; *Слухай С.В.* Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.01.01 — Економічна теорія / Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2005. — 35 с.; *Чугунов І.Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / М-во фінансів України; Н.-д. фін. ін-т. — К.: НІОС, 2003. — 488 с.; *Чугунов І.Я.* Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.04.01 — Фінанси, грошовий обіг і кредит / НАН України; Ін-т екон. прогнозування. — К., 2003. — 37 с.

залежатимуть, зокрема, від поточної фінансової ситуації, особливостей економічного розвитку тощо.

Наприклад, за часів існування адміністративно-командної системи, як зазначають В. Федосов, В. Опарін і С. Львовчкін, міжбюджетні відносини мали регламентований характер і здійснювались у формі бюджетного субсидування, бюджетних позичок і взаємних розрахунків. При цьому тривалий час такі відносини були вторинними в системі бюджетного регулювання, яка ґрунтувалася на використанні відрахувань від регулятивних доходів<sup>2</sup>, тобто бюджетні позички і взаємні розрахунки були формою міжбюджетних відносин, що також входили до цієї системи.

Після здобуття Україною незалежності і трансформації бюджетної системи відрахування від регулятивних доходів було скасовано, натомість встановлено пропорції розподілу окремих доходів між бюджетами певних рівнів. Було скасовано також систему взаємних розрахунків та одержання бюджетних позичок на покриття касових розривів із інших бюджетів. Відповідно основними інструментами бюджетного регулювання стали цільові субсидії та дотації на покриття дефіцитів бюджетів нижчих рівнів.

Проте деякі автори і сьогодні визнають право на існування таких форм міжбюджетних відносин, як надання бюджетних позичок, взаєморозрахунки, взаємозаліки тощо. Зокрема, відомий український учений О. Кириленко зазначає, що “окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого нерівномірним розвитком територій і дією інших об’єктивних факторів, між рівнями бюджетної системи виникають відносини у процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків шляхом випуску векселів, надання бюджетних позичок”, тобто, на її думку, “певною мірою існування таких форм міжбюджетних відносин — нормальне явище”<sup>3</sup>.

Треба зауважити, що такий підхід не суперечить визначенню терміна “міжбюджетні відносини”. Так, згідно з визначенням, поданим О. Кириленко, міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України<sup>4</sup>. У свою чергу, М. Гапонюк, А. Буряченко та В. Яцюта зазначають, що сфера міжбюджетних відносин охоплює як розподіл видатків і перерозподіл фінансових ресурсів через державний бюджет, так і використання у процесі виконання бюджетів різних форм взаємодії між державним та місцевими бюджетами<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Моногр. / За наук. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — С. 276.

<sup>3</sup> Місцеві фінанси: Підруч. / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — С. 259.

<sup>4</sup> Там само. — С. 258.

<sup>5</sup> Місцеві фінанси: Навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / М.А. Гапонюк, А.Є. Буряченко, В.П. Яцюта та ін. — К.: КНЕУ, 2008. — С. 61.

Отже, на сьогодні внаслідок трансформації бюджетної системи основним інструментом бюджетного регулювання є міжбюджетні трансферти, до яких згідно зі ст. 96 Бюджетного кодексу України<sup>6</sup> належать дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України і місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, та інші дотації. Такі зміни відповідають передовому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує стійку тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, що відображається у збільшенні їхньої частки в сукупних доходах місцевих бюджетів<sup>7</sup>.

Водночас, на нашу думку, позитивний досвід їх використання не повинен включати й інші фінансові інструменти, зокрема, у вигляді бюджетних позичок і горизонтальних розрахунків, що успішно застосовуються у розвинутих країнах світу. Адже використання лише одного механізму міжбюджетних трансфертів, у яких головна роль належить дотаціям вирівнювання, значно звужує можливості у розв'язанні завдань, поставлених перед системою бюджетного регулювання.

По-перше, використання лише інструменту міжбюджетних трансфертів не створює зацікавленості органів місцевого самоврядування в ефективному використанні трансфертних бюджетних коштів, у збільшенні дохідної частини відповідних бюджетів та ефективному витрачанні власних і наданих фінансових ресурсів. Основною причиною цього є застосування досить дискримінаційного підходу до вирівнювання доходів між територіями на користь бюджетів із недостатнім фінансовим потенціалом. Згідно з цим підходом потреба місцевих бюджетів із недостатніми доходами автоматично задовольняється за кошти інших бюджетів, у разі ж збільшення доходів таких бюджетів сума дотацій автоматично скорочується. Виникає ситуація, за якої місцеві бюджети фактично стають зацікавленими не в одержанні додаткових доходів, а навпаки, у завищенні витрат, унаслідок чого значна частка навантаження щодо фінансування потреб місцевих органів влади перекладається на державний бюджет і, відповідно, на бюджети-донори.

По-друге, існуючий на сьогодні механізм міжбюджетних трансфертів не вповні забезпечує справедливе фінансове вирівнювання й перерозподіл фінансових ресурсів між територіями та рівноправний доступ мешканців усіх адміністративно-територіальних одиниць до бюджетних послуг. Адже міжбюджетні трансферти визначаються на формульній основі, коли до уваги беруться лише показники чисельності населення, індекс відносної податкоспроможності, прогнозного обсягу доходів відповідного бюджету і не враховуються фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, коригувальні коефіцієнти й коефіцієнти вирівнювання. Як бачимо, внаслідок застосування такого підходу залишаються поза увагою відмінності у формуванні доходів і видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і якими є: галузева специфіка регіонів, їхній економічний

---

<sup>6</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III. — <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

<sup>7</sup> Місцеві фінанси: Підруч. / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — С. 282—283.

потенціал, стан соціальної інфраструктури й навколишнього середовища, природно-кліматичні умови, адміністративно-територіальний устрій, зокрема розмір територій, демографічні характеристики (віковий склад і чисельність різних вікових груп, а отже, кількість споживачів окремих категорій бюджетних послуг, концентрація населення, рівень безробіття, середньої заробітної плати тощо).

Так, найбільшою за територією є Одеська область, що охоплює 33,3 тис. км<sup>2</sup>, або 5,5 % території України, найменшою — Чернівецька область, що займає 8,1 тис. км<sup>2</sup>, або 1,3 % території країни<sup>8</sup>. У східних областях більшість населення зосереджена в містах (Донецька область — 90,3 % міського населення, Луганська — 86,3 %, Дніпропетровська — 83,3 %, Харківська — 79,2 %). Для західних областей, навпаки, характерною є висока частка сільського населення (Закарпатська область — 62,9 %, Чернівецька — 59,0 %, Тернопільська — 57,2 %, Івано-Франківська — 57,5 %, Рівненська — 52,8 %)⁹. Внаслідок цього розмежування доходів, проведене на єдиних засадах для бюджетів, наприклад, Чернівців і Донецька, без урахування їхніх соціально-економічних, демографічних та інших особливостей не дасть змоги розв'язувати завдання, що стоять перед системою бюджетного регулювання, та забезпечити рівноправний доступ мешканців цих міст до бюджетних послуг.

По-третє, механізм планування і розпис міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання, по суті, не можуть забезпечити збалансування доходної та видаткової частин бюджетів різних рівнів у часі протягом усього бюджетного періоду. Згідно з Бюджетним кодексом<sup>10</sup> цей процес відбувається на етапі планування бюджету. Водночас надходження доходів і виконання поточних фінансових зобов'язань за видатками, наприклад з оплати праці працівників бюджетних установ, мають здебільшого нерівномірний характер і на практиці почасти не збігаються в часі. У свою чергу, це спричиняє тимчасові касові розриви у бюджетах, тобто різницю між доходами й видатками помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевого бюджету, що виникає під час його виконання й пов'язана зі здійсненням платежів протягом поточного бюджетного періоду відповідно до бюджетних зобов'язань. Отже, місцеві фінансові установи стикаються з необхідністю ліквідації таких розривів і “згладжування” виконання бюджету для забезпечення виконання поточних зобов'язань протягом усього бюджетного періоду.

Безсумнівно, об'єктивна необхідність “згладжування” виконання бюджету потребує використання інших, більш гнучких інструментів бюджетного регулювання, ніж міжбюджетні трансферти. На сьогодні місцеві органи влади як такий інструмент можуть використовувати короткострокові (до трьох місяців) позички для покриття тимчасових касових розривів, отримуючи їх у фінансово-кредитних

---

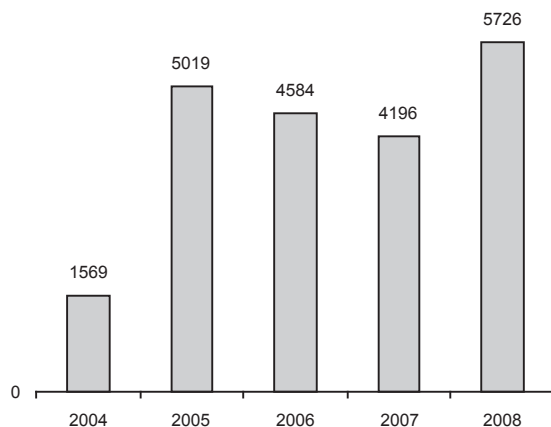
<sup>8</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>9</sup> Там само.

<sup>10</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III. — <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

установах та з єдиного казначейського рахунку Державного казначейства України, що передбачено ст. 73 Бюджетного кодексу<sup>11</sup>.

Аналіз ситуації з надання короткострокових позичок у 2004—2008 роках свідчить про те, що місцеві бюджети всіх рівнів за цей період одержали понад 20 млрд грн ресурсів із єдиного казначейського рахунку. При цьому останнім часом обсяги таких позичок значно збільшилися (рис.).



Джерело: за даними Державного казначейства України (<http://www.treasury.gov.ua>).

**Рис. Обсяги короткострокових позичок, наданих із єдиного казначейського рахунку у 2004—2008 роках, млн грн**

Якщо ж порівнювати з періодом 2008—2009 років, то слід зазначити, що обсяги бюджетних позичок, наданих місцевим бюджетам лише за 10 місяців 2009 року, зросли більше ніж утричі й досягли 18,7 млрд грн, а їх кількість зросла більше ніж у 2,5 раза. Водночас і заборгованість за цими позичками збільшилася майже у 10 разів (табл.).

**Таблиця. Короткострокові бюджетні позички, надані місцевим бюджетам**

Рік	Обсяг позичок, млн грн	Кількість позичок	Заборгованість місцевих бюджетів за позичками, млн грн
2008	5033	11 802	108
2009*	18 745	27 153	1020

\* Станом на 19.10.2009.

Джерело: за даними Державного казначейства України (<http://www.treasury.gov.ua>).

Безперечно, зростання попиту на бюджетні позички для покриття тимчасових касових розривів із боку місцевих органів влади частково можна пояснити існуючими в них слабкою фінансовою дисципліною й недостатньо обґрунтованим фінансовим плануванням. Утім, як свідчить аналіз попиту на бюджетні позички

<sup>11</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III. — <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

в розрізі окремих регіонів, крім недоліків у фінансовому плануванні існує проблема нестачі фінансових ресурсів і відповідних інструментів для їх залучення, які б забезпечували більш швидке та ефективне реагування й адаптування місцевих бюджетів до соціально-економічних змін у суспільстві, зокрема у кризових умовах, що склалися протягом минулого року.

Так, за даними Держказначейства України, середня кількість позичок, отриманих одним регіоном (без урахування міст Києва та Севастополя) у січні — жовтні 2008 року становила 466. При цьому місцеві бюджети лише Чернігівської та Харківської областей одержали разом понад 2,5 тис. позичок (1375 та 1277 відповідно<sup>12</sup>). Зовсім інша ситуація спостерігалась у 2009 році: середня кількість бюджетних позичок із єдиного казначейського рахунку, отриманих місцевими бюджетами одного регіону, зросла більше ніж удвічі і становила 1085. Відповідно зросла кількість регіонів, які одержали понад 1 тис. позичок (нагадаємо: із 2-х у 2008 році до 12-ти у 2009-му, тобто в шість разів; із них дві області — Волинська та Київська — одержали кожна понад 2 тис. бюджетних позичок, а Чернігівська — близько 4 тис.<sup>13</sup>).

Таким чином, можна назвати ще один фактор, який унеможливорює ефективне розв'язання завдань бюджетного регулювання лише за рахунок використання системи міжбюджетних трансфертів, — нездатність держави відповідно реагувати й підтримувати місцеві бюджети в разі різкої зміни економічної кон'юнктури або виникнення форс-мажорних обставин. Гостріше цю проблему відчувають у регіонах, бюджет яких залежить від великих містоутворюючих підприємств.

З огляду на такі кількісні та якісні зміни обсягу попиту з боку регіонів на короткострокові бюджетні позички, можна стверджувати, що останні є одним із вагомих інструментів бюджетного регулювання. Вони відіграють неабияку роль у “згладжуванні” виконання бюджетів протягом бюджетного періоду, адже зорієнтовані на розв'язання такого завдання бюджетного регулювання, як збалансування доходів і видатків, а за обсягами їх можна порівняти з обсягами дотацій вирівнювання й субвенцій. Так, за даними Держказначейства України, розписом на січень — жовтень 2009 року обсяг дотацій вирівнювання передбачено в сумі 26,3 млрд грн, із них станом на середину жовтня фактично перераховано 24,9 млрд грн (як уже зазначалося, обсяг бюджетних позичок для покриття касових розривів станом на 19 жовтня досяг 18,7 млрд грн<sup>14</sup>).

Ясна річ, короткострокові бюджетні позички для покриття касових розривів місцевих бюджетів не можна вважати універсальним інструментом, зокрема, через жорсткий цільовий характер використання, імовірність обмеженості пропозиції фінансових ресурсів Держказначейством тощо. Однак завдяки своїй гнучкості, відносній простоті одержання й використання на сьогодні він є одним із найважливіших

---

<sup>12</sup> <http://www.treasury.gov.ua>.

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Там само.

механізмів оперативного бюджетного регулювання, особливо за умов фінансової кризи й підвищеного попиту місцевих бюджетів на короткострокові фінансові ресурси.

Підсумовуючи аналітичні дані й теоретичні узагальнення, викладені у цій статті, доходимо таких висновків.

Основними завданнями системи бюджетного регулювання в Україні є: збалансування дохідної та видаткової частин бюджетів різних рівнів; перерозподіл фінансових ресурсів між територіями з різним рівнем бюджетного забезпечення; створення й підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної частини відповідних бюджетів та ефективному витрачання власних і наданих фінансових ресурсів; здійснення фінансового вирівнювання для рівноправного доступу мешканців усіх адміністративно-територіальних одиниць до бюджетних послуг. При цьому вітчизняна система інструментів бюджетного регулювання базується здебільшого на використанні системи міжбюджетних трансфертів, але через недоліки наявної методики розрахунків не спроможна цілком забезпечити найефективніше виконання поставлених завдань.

Таким чином, одним із інструментів, що дає можливість розв'язувати частину завдань у сфері збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів у часі й набуває дедалі більшого значення в системі бюджетного регулювання, є бюджетні позички Держказначейства України місцевим бюджетам, роль і значення яких у бюджетному регулюванні непинно зростають.