

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Алексєєв І.В., Ярошевич Н.Б., Чушак-Голобородько А.М. Бюджетна система : навчальний посібник. – К. : «Хай-Тек Прес», 2007. – 133 с.
2. Артус М.М., Хижа Н.М. Бюджетна система України : навчальний посібник. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 135 с.
3. Булгакова С.О., Колодій О.Т. Історія казначейства : навч. посіб. – К. : КНТЕУ, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://readbookz.com/pbooks/book-24/ua/chapter-1129/>.
4. Федосов В. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К. : КНЕУ, 2004. – 148 с.
5. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fin.tmbreg.ru/files/BudgetReformation/lavrov.pdf>.
6. Маннинг Н., Парисон Н. Реформа государственной службы: методика проведения функциональных обзоров / Пер. с англ. – М., ГУВШЭ, 2002. – 119 с.
7. Мошер Ф. Программно-целевое бюджетирование. Теоретические основы и опыт внедрения в США, 2004. – 97 с.
8. Andrews Mathew. Beyond 'Best Practice' and 'Basics First' in Adopting Performance Budgeting Reform. Public Administration and Development, 2006, 147 p.
9. Кудряшов В.П. Курс фінансів : навчальний посібник / В.П. Кудряшов. – К. : Знання, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uchebникonline.com/finansu/kurs_finansiv_kudryashov_vp/kriteriyi_efektivnosti_vitrachannya_byudzhethnih_koshtiv.htm#772.

УДК 336.14:352

Гарасим П.М.*доктор економічних наук, професор,
декан обліково-економічного факультету
Львівської державної фінансової академії***Старух А.І.***аспірант кафедри обліку і аудиту
Львівської державної фінансової академії***БЮДЖЕТИ-ДОНОРИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

Охарактеризовано проблеми залучення коштів бюджетів-донорів державного бюджету України. Актуалізовано важливість дотримання принципу довгострокової збалансованості бюджету для забезпечення ефективної бюджетної політики на державному та регіональному рівні, необхідність забезпечення якісної оцінки довгострокової збалансованості бюджету для ефективного витрачання наявних ресурсів та контролю над бюджетним процесом. Визначено основні стратегічні орієнтири забезпечення довгострокової збалансованості бюджету України за рахунок ефективного використання потенціалу бюджетів-донорів державного бюджету країни.

Ключові слова: бюджет, бюджет-донор, доходи бюджету, міжбюджетні відносини, збалансованість бюджету.

Гарасим П.Н., Старух А.И. БЮДЖЕТЫ-ДОНОРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Охарактеризованы проблемы привлечения средств бюджетов-доноров государственного бюджета Украины. Актуализирована важность соблюдения принципа долгосрочной сбалансированности бюджета для обеспечения эффективной бюджетной политики на государственном и региональном уровне, необходимость обеспечения качественной оценки долгосрочной сбалансированности бюджета для эффективного расходования имеющихся ресурсов и контроля над бюджетным процессом. Определены основные стратегические ориентиры обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета Украины за счет эффективного использования потенциала бюджетов-доноров государственного бюджета страны.

Ключевые слова: бюджет, бюджет-донор, доходы бюджета, межбюджетные отношения, сбалансированность бюджета.

Garasym P.N., Starukh A.I. BUDGETS-DONORS OF THE STATE BUDGET

The problems of bringing in of money of budgets-donors of the state budget of Ukraine are described in the article. Importance of observance of principle of long-term balanced of budget is for providing of effective fiscal policy at state and regional level, the necessity of providing of quality estimation of long-term balanced of budget is reasonable for the effective expense of present resources and control above a budgetary process. The basic strategic reference-points of providing of long-term balanced of budget of Ukraine are certain due to the effective use of potential of budgets-donors of the state budget of country.

Keywords: budget, budget-donor, profits of budget, interbudgetary relations, balanced of budget.

Постановка проблеми. Фінансові проблеми формування державного бюджету України не вичерпуються загальною недостатністю фінансових ресурсів (до речі, така проблема існує або її існування констатується мало не в усіх країнах світу). Не менш серйозною проблемою є структурна невідповідність джерел доходів і витрат – бюджетів нижчого рівня. Чимала кількість адміністративно-територіальних утворень, органів місцевого самоврядування, територіальних громад фінансово залежать від регіональної влади (обласного і районного рівнів, оскільки саме через ці бюджети розподіляються нижче деякі міжбюджетні трансферти з державного бюджету). Проте існують і самодостатні бюджети, що виступають до-

норами державного бюджету країни та мають суттєве значення для забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи країни загалом.

Зважаючи на існуючі дослідження процесів децентралізації державного управління в інтересах економічного зростання, аналізуючи особливості міжбюджетних стосунків, актуальною є проблема забезпечення фінансових потреб країни через певні бюджетні стимули та обмеження на рівні її регіонів, коли складові сектори державного управління нижчого рівня виконують свої обов'язки, розраховуючи на конкретну фінансову допомогу від органів влади центрального рівня, або – субсидуючи державний бюджет, тобто, виступаючи донорами державного бюджету.

Реальна оцінка бюджетних можливостей місцевого самоврядування дозволить об'єктивно виявити дійсні потреби у фінансових ресурсах, обґрунтовано обрати фінансову стратегію соціально-економічного розвитку, підвищити фінансову самостійність у використанні наявного бюджетного потенціалу. Важливість вказаних проблем із необхідністю структуризації, систематизації методичного апарату, оцінки ефективності бюджетного процесу обумовила актуальність теми статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика міжбюджетних відносин та збалансованості бюджетної системи доволі активно відображається в сучасній науці. Зокрема питанням оптимізації міжбюджетних відносин присвячені праці відомих вітчизняних науковців О. Василик, О. Кириленко, формуванням підходів щодо оптимізації трансфертної політики займаються О. Снісаренко, Т. Смірнова, Е. Котеленець та ін.

Натомість попри популярність зазначеної проблематики як об'єкта дослідження, у науково-практичній літературі недостатньо обґрунтовано конкретні проблеми розвитку бюджетів-донорів державного бюджету, окремі питання все ще є дискусійними або недостатньо дослідженими, зокрема ті, що стосуються конкретизації факторів ефективності формування таких бюджетів, визначення їх ролі у забезпеченні розвитку економіки країни, створення передумов забезпечення збалансованості, бездотаційності місцевих бюджетів і державного бюджету України.

Мета статті. Здійснити характеристику проблем та виявити фактори, що впливають на формування в сучасних умовах державного бюджету України за рахунок бюджетів-донорів.

Виклад основного матеріалу. Бюджет країни є основним фінансовим планом держави, що відображає його доходи і видатки, плани щодо витрачання фінансових ресурсів та забезпечення їх надходження [2]. Важливими проблемами функціонування держави є формування адекватних стосунків між рівнями ухвалення рішень стосовно розвитку країни загалом та її регіонів, пошук оптимального поєднання бюджетного централізму і місцевої автономії. Вказані проблеми є особливо актуальними для України, де структурні реформи міжбюджетних взаємовідносин між центром та регіонами задекларовано, проте вони ще потребують суттєвого обґрунтування, ухвалення політичних рішень, удосконалення існуючих та формування нових механізмів управління.

Обов'язковою передумовою оптимізації міжбюджетних відносин з метою вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів є врахування особливостей їх формування та використання в умовах конкретної адміністративно-територіальної одиниці (регіону, міста). Зважаючи на те, що територіальні громади в Україні доволі подрібнені, практично не мають власних можливостей розвитку, у значній кількості з них немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо: лише 30% територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70% одержують дотації із держбюджету [10]. Особливістю формування міжбюджетних відносин в Україні має бути безумовна відмова від постійної дотаційності певних місцевих бюджетів за рахунок інших.

Результативність кількісної оцінки ризиків міжбюджетних відносин може бути підвищена через врахування відмінностей серед учасників перерозподілу доходів Державного бюджету, тобто місцевих бюджетів-донорів та бюджетів-реципієнтів.

Як правило, під бюджетами-донорами державного бюджету розуміють бюджети, які перераховують кошти до державного бюджету, тоді як бюджети-реципієнти – це ті бюджети, які одержують офіційні трансферти з держбюджету. Відтак існують певні умови віднесення бюджету до тієї чи іншої категорії, а також вирізняються в окрему групу так звані бюджети «нейтральних територій», для ідентифікації яких використовується коефіцієнт автономії, що розраховується як частка власних та закріплених доходів бюджету в загальному обсязі доходів. Якщо відношення коефіцієнта автономії певного бюджету до середнього значення цього коефіцієнта у зведеному бюджеті є меншим одиниці (за умови, що обсяг видатків є меншим за обсяг розрахункових доходів місцевого бюджету) бюджет вважається нейтральним [11, с. 46].

Чинники виникнення ризику міжбюджетних відносин в Україні зводяться до трьох основних проблемних аспектів [2; 3; 11]: високий рівень перерозподілу через центр; нечіткість та непередбачуваність розподілу міжбюджетних трансфертів; обтяжливий і несправедливий механізм так званих «делегованих видатків». У зв'язку із зазначеними особливостями бюджетного процесу на місцевому рівні, місцева влада в економічно розвинених регіонах, бюджети яких є, або можуть бути донорами державного бюджету, як правило, займає пасивну позицію, що зумовлює значний рівень управлінського ризику, що пов'язаний із низьким професійним рівнем працівників бюджетної сфери, відсутністю мотивації до економічних успіхів та зацікавленості в результатах управлінських рішень.

Характеризуючи взаємозв'язки між державним бюджетом, дефіцитом бюджету і основним макроекономічним показником України – ВВП (рис. 1, на основі даних [6; 9]), слід зазначити, що упродовж 2002–2013 рр. відношення доходів до ВВП перебуває в межах 22–33%, найбільшого рівня досягаючи в передкризовому 2008 році, очевидним є те, що криза суттєво відобразилась на державному бюджеті країни (дається в знаки значна частка тіньового сектору в економіці, який в період кризи ще більше зріс). Дефіцит бюджету також мав нестабільну динаміку. Корелюючи з динамікою економічного зростання, водночас бездефіцитним бюджет країни упродовж аналізованого періоду був лише в 2002–2013 рр.

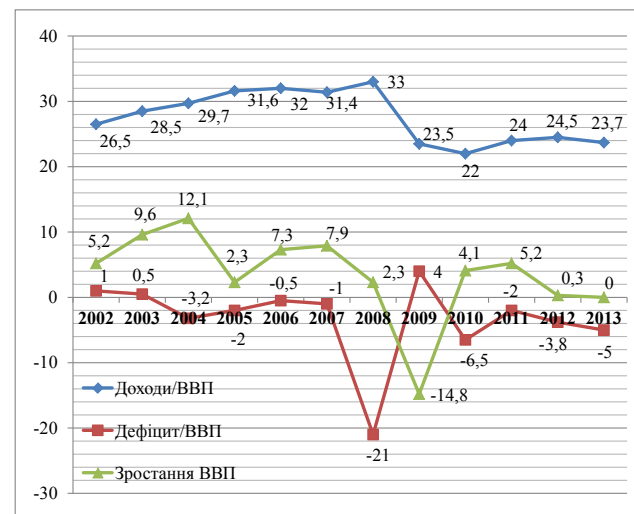


Рис. 1. Змінна взаємозв'язку доходів бюджету, дефіциту бюджету і ВВП в Україні за 2002–2013 рр., %

Характеризуючи міжбюджетні трансферти в країні наведемо зведені дані 2013 року (таблицю 1 складено на основі [6; 9]), які свідчать про те, що домінуючими трансфертами є перерахування із загального фонду держбюджету, суттєвими є виплати за субвенціями соціального захисту населення (близько 28%). Доволі суттєвим є відхилення між планованим та фактичним рівнем трансфертів (відхилення на рівні 3,2% від запланованого). В цьому контексті обсяг коштів, що надходять з місцевих бюджетів до державного бюджету через трансферти, є дуже незначним.

Звертаючись до закордонної практики формування державного бюджету, слід згадати німецький досвід: в цій країні економічно розвинені регіони допомагають фінансово слабким, розміщуючи у них тимчасово вільні бюджетні кошти, створюючи інфраструктуру, міжрегіональні транспортні магістралі, великі інвестиційні проекти в енергетиці тощо. Перевагою такого розміщення засобів в іншому регіоні, а не у банку, є те, що відбувається цільова акумуляція фінансових ресурсів двох і більше регіонів для реалізації спільних інвестиційних проектів в інтересах декількох регіонів, створюється синергетичний ефект [8, с. 147–148]. Корінною відмінністю німецької моделі від існуючої в Україні практики перерозподілу ресурсів через центральний бюджет є те, що:

- в німецькій моделі посилюється інвестиційна спрямованість бюджетних коштів, оскільки вони спрямовані на розвиток;

- створюються умови для реалізації великих інвестиційних і інноваційних проектів за рахунок акумуляції фінансових ресурсів декількох регіонів.

Вимоги, яких дотримуються держави з ринковою економікою і демократичними принципами громадського розвитку й органи місцевої влади цих держав під час планування, аналізу та реалізації бюджетного процесу, характеризують принципи бюджетної політики. У системі цих принципів важливе значення має принцип збалансованості та стійкості регіональних бюджетів, який передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати об'єму надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період [1; 3], що забезпечує стійкість регіонального бюджету. Цей принцип означає, що усі витрати бюджету повинні покриватися загальною сумою доходів з джерел фінансування його дефіциту, тобто повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати об'єму надходжень в нього на відповідний бюджетний період.

Після прийняття Бюджетного кодексу в Україні спостерігається певний прогрес у вирішенні проблем, пов'язаних із вертикальним розподілом витратних повноважень, зокрема, більш чітко розподілені по-

вноваження зі здійснення витрат між рівнями бюджетної системи (згідно з принципом субсидиарності) [4; 5; 7], на законодавчому рівні скасовані непрофінансовані мандати, закладені основи для розвитку місцевої фінансової автономії завдяки диференціюванню витрат місцевих бюджетів на делеговані та власні.

Водночас нові механізми управління бюджетними витратами не наблизили вирішення низки вкрай важливих питань формування витратної частини місцевого бюджету. Зокрема, не передбачено введення стимулів для ефективного використання коштів місцевого бюджету; деякі витратні повноваження (освіта, охорона здоров'я тощо) закріплені одночасно за декількома рівнями бюджетної системи без чіткого визначення компетенції кожного з них; не вирішені проблеми створення інституцій для координації дій між різними рівнями влади.

Бюджетним кодексом передбачено формульний розподіл трансфертів, основою якого є визначення об'єму витрат місцевих бюджетів на основі нормативів. Водночас в Україні практикується асиметричний підхід до визначення коефіцієнту вирівнювання, коли для донорів його значення встановлюється на рівні менше одиниці, а для бенефіціантів він дорівнює одиниці. Цей підхід створює деякий простір для виявів суб'єктивізму з боку центральних органів державної влади з приводу донорів державного бюджету, отже, може бути джерелом напруженості у відносинах між державою і органами місцевого самоврядування.

Основними стратегічними орієнтирами довгострокової збалансованості бюджету України, на думку автора, мають бути:

- визначення та нарощування бюджетного потенціалу бюджетів-донорів державного бюджету для забезпечення потреб економіки країни, стійкого соціально-економічного розвитку за рахунок власних і закріплених джерел;

- достатність прибуткової частини бюджету та її відповідність витратним зобов'язанням;

- найбільш ефективне і результативне використання бюджетного потенціалу бюджетів-донорів.

Загалом на процес збалансування фінансових систем бюджетів впливає значна кількість чинників (фінансових, економічних, соціальних і інших), серед яких можна виокремити такі: величина внутрішніх і зовнішніх інвестиційних вкладень; кількість суб'єктів господарювання, що функціонують на території, їх кредиторська і дебіторська заборгованість; рівень зайнятості і безробіття в регіоні; об'єм наявних основних і оборотних фондів тощо. Але визначальними (засадничими) чинниками оцінки ефективності

Міжбюджетні трансферти в Україні за 2013 рік

Таблиця 1

тис. грн.

Назва трансферту	Передбачено розписом на 2013 рік	Структура (за планом)	Касові видатки державного бюджету	Структура (за фактом)	Відхилення
Всього за субвенціями соціального захисту населення	49 543 533,50	27,99%	48 671 785,30	28,39%	871 748,20
Додаткові дотації	5 524 947,60	3,12%	5 524 947,60	3,22%	0,00
Всього за трансфертами загального фонду	115 421 201,30	65,20%	114 471 994,80	66,78%	949 206,60
Всього за трансфертами спеціального фонду	6 544 353,00	3,70%	2 741 758,20	1,60%	3 802 594,80
ВСЬОГО	177 034 035,40	100,00%	171 410 485,90	100,00%	5 623 549,60
Кошти, що надходять з місцевих бюджетів до державного бюджету	1 589 152,0		1 469 246,5		119 905,5

бюджету регіону, розрахунку величини його збалансованості та стійкості є величини доходів і витрат, які доводяться на одного жителя досліджуваної території, порівняння цих показників з середніми у країні.

Якщо рівень поточної збалансованості бюджету можна оцінити за виконанням плану поточних платежів до бюджету, величиною кредиторської заборгованості, а найважливішими показниками фінансової незалежності і стійкості є: структура доходів (частка власних, регулюючих, податкових, неподаткових доходів), забезпеченість необхідних витрат бюджету надходженнями з власних джерел, то довгострокова стійкість бюджету повинна характеризуватися позитивною динамікою фактичних і прогнозних характеристик його основних параметрів. Тобто, довгострокова збалансованість бюджету може розглядатися в двох аспектах:

- як результат достатнього, ефективного і стабільного фінансового забезпечення;
- як передумова забезпечення соціально-економічного розвитку.

Під час оцінки саме довгострокової збалансованості та стійкості бюджету важливе те, що вона пов'язана з проблемами і потребами бюджетного планування, обумовленими необхідністю визначення фінансових можливостей регіонів на поточний рік і на найближчі роки (тобто, забезпечення збалансованості та стійкості бюджету в короткостроковий період і в перспективі); посиленням значення орієнтації бюджетної політики, що реалізується, на стратегічні цілі соціально-економічного розвитку країни. Лише за цих умов існує можливість планування бюджету країни в урахуванням потенціалу регіональних бюджетів-донорів державного бюджету.

Висновки. Вирівнювання доходів бюджетів через механізм міжбюджетних трансфертів є об'єктивною необхідністю через великі відмінності в рівні економічного потенціалу регіонів. Водночас переважання міжбюджетних трансфертів знижує податкові стимули до поповнення бюджетів регіонів і може зумовити «утриманські» настрої на мезорівні в регіонах, які є чи потенційно можуть стати донорами державного бюджету країни.

Важливою проблемою в цьому сенсі залишається наповнюваність доходами регіональних і місцевих бюджетів. Віддаючи пріоритет підтримці збалансованості бюджетної системи в умовах прогнозованого на найближчі роки дефіциту бюджету країни, основним завданням бюджетної політики країни має бути забезпечення доходів бюджетної системи, збільшення прибуткового потенціалу податкової системи.

Довгострокова збалансованість бюджету як стан доходів і витрат бюджету, їх структури і динаміки, що забезпечує органам регіональної влади можливість повного, своєчасного і незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяє збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери. Довгострокова збалансованість бюджету може розглядатися в двох аспектах: як результат достатнього, ефективного і стабільного фінансового забезпечення; як передумова забезпечення соціально-економічного розвитку. Заради збереження збалансованості бюджету країни його структура повинна забезпечувати необхідні потреби господарства і населення, а також ініціювати соціально-економічний розвиток регіонів, дотаційних і донорів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бабич А., Павлова Л. Государственные и муниципальные финансы / А. Бабич, Л. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 703 с.
2. Боярко І. М. Державні видатки в економіці країни : [монографія] / І. М. Боярко, Н. А. Дехтяр, О. В. Дейнека. – Суми : Корпункт, 2013. – 109 с.
3. Бюджетна система : [підручник] / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури; Тернопіль : Екон. Думка, 2012. – 871 с.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.22&nobreak=1>.
5. Виконання Державного бюджету / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
6. Державна казначейська служба України. Офіційний інтернет-ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/>.
7. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1149 : редакція від 27.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua>.
8. Королев С. Финансовый федерализм в начале XXI века / С. Королев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 4(53). – С. 146–148.
9. Міністерство фінансів України. Офіційний інтернет-ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
10. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>.
11. Снісаренко О. Б. Оптимізація трансфертної політики на рівні місцевих бюджетів / О. Б. Снісаренко, Е. В. Котеленець // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2011. – № 1(13). – С. 39–49.