

Татьяна М. Боголиб
**КОНСЕРВАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ К ПЛАНИРОВАНИЮ
БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

В статье исследованы консервативные подходы к планированию бюджетов, которые приводят к неэффективности планирования бюджетов, снижению устойчивости бюджетной системы, увеличению межбюджетных трансфертов, «ручному управлению» бюджетным процессом. Проанализирован дисбаланс доходной и расходной частей государственного и местных бюджетов, проблемы замедления темпов экономического роста, а также проблемы макроэкономической нестабильности. Обоснована необходимость приоритизации и оптимизации расходов в условиях ограниченности финансовых ресурсов; организации планирования, позволяющая оценить финансовые возможности и определить резервы роста доходной базы, эффективные направления использования бюджетных средств.

Ключевые слова: планирование бюджета; государственный бюджет; местные бюджеты; межбюджетные трансферты.

Лит. 32.

Тетяна М. Боголіб
**КОНСЕРВАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ
БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено консервативні підходи до планування бюджетів, які призводять до неефективності планування бюджетів, зниження стійкості бюджетної системи, збільшення міжбюджетних трансфертів, «ручного управління» бюджетним процесом. Проаналізовано дисбаланс дохідної та видаткової частин державного та місцевих бюджетів, проблеми уповільнення темпів економічного зростання, а також проблеми макро економічної нестабільності. Обґрунтовано необхідність пріоритизації та оптимізації витрат в умовах обмеженості фінансових ресурсів; організації планування, що дозволяє оцінити фінансові можливості і визначити резерви зростання дохідної бази, ефективні напрямки використання бюджетних коштів.

Ключові слова: планування бюджету; державний бюджет; місцеві бюджети; міжбюджетні трансферти.

Tetiana M. Bogolib¹
**CONSERVATIVE APPROACHES TO BUDGET
PLANNING IN UKRAINE**

The article investigates the conservative approaches to planning budgets, which lead to non-effective budget planning, decrease the stability of budgetary system, increase interbudgetary transfers and manual administration of budget processes. The author analyzes the balance of incomes and expenses in the state and local budgets, problems with deceleration of economic growth and macroeconomic instability, emphasizing the need to prioritize and optimize expenditures under the conditions of limited financial resources, as well as organized planning with the aim to further evaluate financial possibilities and determine the reserves for income growth, in addition to effective usage of budgetary funds.

Keywords: budget planning; state budget; local budgets; interbudgetary transfers.

JEL code: G28.

Постановка проблемы. Рассмотрение и решение проблем планирования государственного и местных бюджетов сегодня становится первоочередной

¹ Pereyaslav-Khmelnytskyi State Pedagogical University of Grygoriy Skovoroda, Ukraine.

потребностью не только ответственных за это государственных и муниципальных органов власти и управления, но и общества в целом. При планировании бюджетов сохраняются консервативные подходы: распределение дополнительных доходов, расширение расходов, неэффективность программно-целевого бюджетирования, что в конечном итоге приводит к дефициту бюджетных средств.

Исполнение бюджетов в последние годы складывается непросто из-за упадка экономики, политического кризиса, финансово-экономической рецессии. Доходы бюджетов растут незначительно при значительном росте расходов. Растет внешний и внутренний долг, увеличиваются межбюджетные трансферты. Местные бюджеты полностью зависят от межбюджетных трансфертов, что снижает устойчивость бюджетов органов местного самоуправления.

Главная причина неэффективности планирования бюджетов – это консервативные подходы к самому процессу планирования доходов и расходов бюджета. Поэтому важным является обоснование консервативности существующих подходов и определение путей преодоления имеющегося консерватизма в планировании бюджетов. Тема исследования является чрезвычайно актуальной и важной для бюджетного планирования.

Консервативные подходы к планированию отрицательно влияют на социально-экономическое развитие страны, на состояние финансовой системы. Они должны быть искоренены из практики планирования бюджетов.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованиям теоретических и практических аспектов функционирования бюджетов, прежде всего планированию их доходов и расходов посвящены труды современных украинских ученых: В. Андрущенко [7], О. Василика [13], В. Демянишина [14], О. Кириленко [16], И. Луниной [17], Ц. Огня [19], В. Федосова [30], С. Юрия [31]; зарубежных ученых К. Барановой [8], Ш. Бланкарта [9], Н. Бунге [10], Дж. Бьюкенена [12], А. Илларионова [15], И. Озерова [20; 21], Дж. Сакса [24], А. Смита [26], Дж. Стиглица [27], И. Янжула [32].

Нерешенные части проблемы. Вопросы консервативных подходов к планированию бюджетов исследованы недостаточно, как мы отмечали выше, не в полной мере исследованы вопросы методологии планирования доходов и расходов, поиска путей усовершенствования методологии в условиях реформирования бюджетной системы государства и укрепления местных финансов.

Целью исследования является изучение консервативных подходов к планированию бюджетов в Украине, определение основных направлений усовершенствования методологии планирования доходов и расходов.

Основные результаты исследования. В Украине ситуация в системе планирования бюджетов далека от оптимистической: большой дисбаланс доходной и расходной частей госбюджета и местных бюджетов; значительно снизился рост ВВП с 1% в 2012 г. до 0% в 2013 г. [2], а в Законе Украины «О государственном бюджете 2013 года» [3] предусмотрено 3,4% внешнего и внутреннего долга Украины. В силу политических проблем и военных операций на Востоке произошел отток инвестиций из Украины. Непростая ситуация сложилась в сегменте местных бюджетов. В 2013 г. из государственного бюджета Украины в местные бюджеты было перечислено трансфертов на общую сумму

117,2 млрд грн [3]. По сравнению с 2012 г. объем перечисленных трансфертов в 2013 г. уменьшился на 8,6 млрд грн, или на 6,8% [2; 3].

За первый квартал 2014 г. доходы государственного бюджета общего фонда составили 78375,9 млн грн, расходы — 82900,8 млн грн; дохода специального фонда доходы составили 10427,8 млн грн, расходы — 9917,0 млн грн [25]. Всего доходы составили 88803,2 млн грн, расходы — 92817,8 млн грн. Темпы роста, по сравнению с 2013 г. общего фонда доходов бюджета — 109%, специального фонда — 87,6%, всего — 106%; расходы — общего фонда — 104,8%, специального — 113,3%, всего — 105,6% [25].

Увеличить доходы государственного бюджета удалось при помощи налаживания налоговой дисциплины. Расходы сократились на 496,9 млн грн в связи с введением в действие Постановления Кабинета Министров Украины №65 от 1 марта 2014 года «О экономии государственных средств и недопущении потерь бюджета» [6].

В условиях финансово-экономической рецессии Кабинет Министров Украины с целью стабилизации экономической ситуации и экономного, рационального использования государственных средств утвердил мероприятия относительно экономного использования государственных средств, предусмотренных на содержание органов государственной власти и других государственных органов, созданных органами государственной власти предприятий, учреждений и организаций, которые используют средства государственного бюджета.

Расходы государственного бюджета можно назвать неэффективными. В 2014 г. практически свернуты все государственные инвестиционные программы, несмотря на то, что расходы инвестиционного характера положительно влияют на развитие экономики страны.

В 2013 г. замедлились темпы экономического роста. Причины известны: геополитический кризис, сырьевая зависимость экономики Украины (газ и нефть), неблагоприятная конъюнктура на внешних рынках (прежде всего из-за осложнения отношений с Российской Федерацией).

В 2013 г. дефицит бюджета составил около 100 млрд грн, хотя в уточнениях к Закону Украины «О государственном бюджете 2013 года» [3] дефицит был зафиксирован в сумме 70 млрд грн. Сумма прямого государственного долга составила 103,3 млрд грн (502,2 млрд грн на конец 2013 г. против 399,3 млрд грн на конец 2012 г.). В конце 2013 г. снизились доходы госбюджета на 19,4 млрд грн [2–4].

В 2014 г. продолжилось углубление финансово-экономического кризиса, падение ВВП, дефицит бюджетных средств. Дефицит бюджета составил 72 млрд грн, невозмещение НДС — 80 млрд грн, дефицит Пенсионного фонда — 27 млрд грн [25]. Значительные бюджетные средства были вывезены за границу, золотовалютные запасы были разворованы. За последние месяцы существенно вырос курс доллара и евро, цены на газ и нефтепродукты.

Наметился рост невыплат заработной платы, долга Пенсионного фонда перед Государственным казначейством.

К концу 2013 г. валютные резервы НБУ сократились до 20 млрд дол. США. За 2013 г. было погашено долгов на 20 млрд, а позаимствовано — 60 млрд [25].

Увеличилась доля краткосрочных обязательств, а это повышает степень риска долговой устойчивости страны.

При анализе основных показателей Закона Украины «О государственном бюджете 2014 года» [4] в марте 2014 г. было определено, что полностью неэффективными являются 42 целевые программы, которые переходили с бюджета в бюджет и финансировались на 1–2% в год, это позволило сократить бюджетные расходы на 42 млрд грн [25].

Правительство заявило о проведении секвестра бюджета 2014 г. с целью оптимизации доходов и расходов на 65–80 млрд грн [25].

Такое состояние дел в бюджетной сфере требует радикально новых подходов к планированию бюджетов. Мы должны отказаться от консервативных подходов, прежде всего.

Во-первых, необходимо осуществлять приоритизацию и оптимизацию расходов в условиях ограниченности финансовых ресурсов, проводить непопулярные решения в области социальной политики, реализовывать меры, связанные с повышением эффективности бюджетной сети. Бюджетная стратегия должна определить приоритеты расходов страны и органов местного самоуправления, одновременно определить прогрессивные составные формирования доходной части бюджета, как налоговые так и неналоговые. Наличие бюджетной стратегии позволит внедрить среднесрочное бюджетное планирование и отказаться от «ручного» управления бюджетами (в 2013 г. более 45 раз корректировалась доходная и расходная части госбюджета, в 2014 г. эта практика сохранялась) [25]. Бюджетная стратегия поможет решить проблему внедрения государственных программ на основе субсидий по принципу «одна госпрограмма — одна субсидия». В Украине не произведена инвентаризация госпрограмм и они имеют значительную нагрузку на бюджет Украины. Опыт России показывает, что оправдывает себя практика, когда большинство межбюджетных трансфертов распределяется аналогичным образом [29].

В Законе Украины «О государственном бюджете на 2015 год» [5] доходы запланированы на уровне 475,2 млрд грн (почти на 100 млрд грн больше чем в 2014 г.), расходы — 527,2 млрд грн (рост составил 19%). В структуре доходов основная ставка сделана на налоговые поступления, которые составят 365 млрд грн, что на 65 млрд грн больше планового показателя 2014 года.

В 2015 г. сборы с налога на доходы физических лиц предусмотрены в размере в 3,5 раза больше 2014 г., около 43 млрд грн. Поступления от налога на добавочную стоимость составят 156 млрд грн (в 2014 г. — около 150 млрд грн), с налога на прибыль — 75 млрд грн (план на 2014 г. — около 55 млрд грн) [5]. Эти цифры по поступлениям нельзя назвать реалистичными. Ведь введены ограничения по оплате труда, происходит сокращение производства, люди или пополняют армию безработных, или не получают заработной платы и соответственно — не платят налоги. Аналогична ситуация происходит с НДС и налогом на прибыль. Предприятия или закрываются, или временно прекращают работу.

В Законе Украины «О государственном бюджете на 2015 год» [5] запланировано падение ВВП на 4,3%, инфляция на уровне 13%, курс доллара — 17 грн. Курс доллара в начале февраля вырос больше чем на 50% и составил 26 грн.

Существенной проблемой для украинской экономики и финансовой системы в частности является НАК «Нефтегаз Украины», о чем говорится в Декларации МВФ. Официальный долг компании в 2014 г. составил 100 млрд грн. МВФ поставил задачу сделать бюджет НАК «Нефтегаз Украины» до 2017 г. бездефицитным. При этом стоит отметить парадокс: в структуре НАК «Нефтегаз Украины» «Укрнефть» является весьма прибыльной, только группа Приват имеет 42% акций и 4 млрд грн прибыль [5].

Государственный долг Украины в 2015 г. возрастет до 1 трлн 176 млрд грн (в 2014 г. общая сумма госдолга составила 945 млрд грн) [5].

Золотовалютные запасы НБУ составили на начало февраля 6,5 млрд дол. США, еще в начале января они составляли 9,5 млрд дол. США. МВФ выделил в 2015 г. Украине кредит на сумму 17,5 млрд дол. США, и принял 4 летнюю программу кредитования на 40 млрд. долларов США. Правительство планирует пополнить золотовалютные запасы, начать проведение структурных реформ [5].

Планирование бюджетов является инструментом управления бюджетной системой и бюджетными отношениями, одной из важных составных бюджетного механизма.

От планирования бюджетов зависит правильность определения плановых показателей бюджета, а соответственно — и уровень его выполнения. При помощи планирования бюджетов происходит определение источников формирования доходов бюджетов, чем обеспечивается концентрация в централизованном фонде денежных средств, необходимых для финансирования задач и функций органов государственной власти и местного самоуправления. Планирование позволяет провести анализ и оценку фактических показателей развития экономики страны, административных территорий и отраслей материального производства, что даст возможность оценить их финансовые возможности и определить резервы роста доходной базы, эффективные направления использования бюджетных средств.

Важным при этом является наличие разработанной бюджетной стратегии, определяющей основные приоритеты социально-экономического развития, государственные программы, программы регионального развития, весомые инвестиционные проекты.

За годы независимости ситуация сложилась так, что бюджетная стратегия вообще не была разработана, стратегия социально-экономического развития не учитывала реального состояния дел в бюджетной сфере, государственные программы принимались каждым новым составом Кабинета Министров Украины без объективной оценки наличия финансовых ресурсов, а также без учета эффективности их реализации. В бюджетной стратегии должны быть определены эффективные направления использования бюджетных средств.

Существует научно обоснованная методология планирования бюджетов, которая включает в себя принципы: самостоятельность, научность, объективность, эффективность; гласность; методы: аналитический, нормативный, экономико-математического моделирования, программно-целевой; балансовый; инструменты: бюджетные нормативы, ставки заработной платы, нормы расходов в бюджетных учреждениях; бюджетные нормы; тарифы, финансо-

вые нормативы бюджетной обеспеченности, корректирующие коэффициенты. При планировании доходной составной местных бюджетов используются инструменты нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов, налоговые льготы, индекс относительной платежеспособности, коэффициент корректирования доходов, коэффициент роста объема доходов местных бюджетов, коэффициент выравнивания. При планировании расходной части местных бюджетов используются такие инструменты, как бюджетных нормативы, ставки заработной платы, нормы расходов бюджетных учреждений, бюджетные нормы, тарифы, финансовые нормативы бюджетной обеспеченности, корректирующие коэффициенты.

При планировании бюджетов органы государственной власти и местного самоуправления как субъекты планирования законодательно имеют право самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять соответствующие бюджеты, но фактически местные органы самоуправления не имеют фактической самостоятельности. Каждая цифра по доходам и расходам согласовывается с вышестоящими органами местного самоуправления и Министерством финансов Украины. Все денежные средства по доходам зачисляются на единый казначейский счет, а затем перечисляются распорядителям денежных средств, в т.ч. межбюджетные трансферты, субвенции, субсидии. В 2012–2015 гг. это привело к тому, что органы местного самоуправления, государственные учреждения и организации не могут воспользоваться даже средствами специального фонда. Кроме защищенных статей, никакие статьи расходов не финансируются. В конечном итоге, это приводит к росту бюджетной задолженности (она достигла около 20 млрд грн по текущим платежам) [25]. В декабре 2014 г. в Бюджетный кодекс Украины [1] внесены изменения, которые направлены на децентрализацию органов местного самоуправления.

Принцип научности планирования доходов и расходов государственного и местного бюджетов дает возможность на основе научно обоснованных норм и нормативов формировать соответствующие бюджеты. Но не всегда в основе лежат научно обоснованные нормы и нормативы, поэтому, например, расходы на обучение одного школьника, одно койко-место в больнице разные для областей, районов, городов, сел; при этом, Конституция Украины гарантирует равенство прав граждан Украины на образование, медицинское обслуживание и т.п.

Принцип объективности определяет необходимость формирования бюджетов на реальных показателях экономического и социального развития страны, административных территорий на основе объективных статистических данных. Объективные данные не всегда учитываются при планировании бюджетов. Например, при утверждении Закона Украины «О государственном бюджете на 2014 год» [3] не было учтено, что при запланированном росте ВВП 3,4% в 2013 г. реально он составил 0% [3]. Планирование доходной и расходной составных бюджета было осуществлено с учетом роста ВВП 3,4% [11]. Соответственно было необъективно спланировано и доходную, и расходную части. В марте 2014 г. пришлось корректировать как доходную, так и расходную составную бюджета [6]. Метод секвестра не был применен на практике. В ручном режиме было откорректировано и доходную и расходную составные бюд-

жета. Основной акцент был сделан на сокращение государственных и целевых программ. Хотя на сегодня нет перечня государственных и целевых программ, которые не будут финансироваться из государственного бюджета. На уровне административно-территориальных единиц не осуществляется объективная оценка уровня социально-экономического развития.

Принцип эффективности планирования должен обеспечить прежде всего эффективность бюджетных расходов. Достичь этого можно путем определения приоритетов расходов и их оптимизации. Расходы бюджета всегда должны оправдывать цели, именно это обеспечивает эффективность расходов.

Принцип гласности планирования бюджетов обеспечивает полную открытость для общества, территориальных общин. Процесс разработки и утверждения бюджетов должен быть открытым, начиная с разработки и рассмотрения оканчивая утверждением. Проблемные вопросы должны освещаться в прессе, необходимо акцентировать внимание на имеющихся различиях законодательной и исполнительной властей. В Украине в последние годы сложилась негласная система разработки, рассмотрения и утверждения бюджетов, не практикуется система электронного и прозрачного бюджетов.

Эффективное планирование бюджетов возможно только при условии обеспечения необходимой взаимосвязи всех составных методологии планирования: принципов, методов и инструментов.

Важным шагом в развитии планирования бюджетов является реформирование местных бюджетов. Опыт РФ показывает, что эффективным является замещение целевых субсидий дотациями, что дает возможность органам местного самоуправления самостоятельно определять направления использования полученных из государственного бюджета средств [18]. При этом повышается ответственность высших должностных лиц местных органов самоуправления за принятые решения. В первую очередь, такая мера делает более гибкой расходную часть местных бюджетов и дает большую степень свободы для бюджетных маневров, расширяет полномочия органов местного самоуправления.

Важным шагом должно стать сокращение количества субсидий, субвенций, что согласуется с программно-целевым подходом к формированию бюджетов.

Зарубежный опыт показывает, что административно-территориальные единицы будут получать не субсидии на конкретные объекты капитального строительства или инвестпроекты, а финансирование в виде консолидированных субсидий на достижение определенных целей. При таких условиях органы местного самоуправления смогут расставить приоритеты в расходовании средств для достижения поставленных целей.

Важным является закрепление персональной ответственности каждого управленца за достижение результата. Каждая копейка расходов бюджетов должна приносить отдачу. Для этого необходима оптимизация бюджетной сети за счет сокращения неэффективных расходов и звеньев, снятия барьеров для самостоятельности бюджетных организаций. Этот механизм позволит увязать финансирование с результатами работы. Примеры такого подхода есть в Российской Федерации [29].

Государство должно обратить внимание на моногорода, прежде всего, на юге и востоке страны — Луганск, Донецк, Харьков, Николаев, Одессу. Они находятся в сложных условиях: проблема безработицы, напряжение на рынке труда, плохие дороги, устаревшие коммуникации, низкий уровень инвестирования. Все это вызывает недовольство людей, выводит их на улицы, а сепаратисты пользуются этим. Местные бюджеты в состоянии решить только самые срочные проблемы.

Выход здесь один. Предоставить налоговые каникулы для вновь созданных малых предприятий, дать возможность для их более свободного развития в первые несколько лет, в конечном итоге это окупится и будет выгодно для местных бюджетов.

Кроме того, необходимо провести инвентаризацию имеющихся на территории городов, районов, поселков и сел предприятий. Чтобы уйти от уплаты налогов в городской бюджет, пользоваться льготами сельских территорий, тысячи предприятий находятся на территории городов, но зарегистрированы в сельской местности, налоги платят по месту регистрации, чаще всего на льготных условиях. Возникает вопрос, кому это выгодно: государству, административным территориям или собственнику, который хочет укрыться от уплаты налогов?

Важным является повышение прозрачности экономики. Чтобы вывести страну из финансового хаоса, необходимо разработать на ближайшие 20 лет бюджетную стратегию страны, основные направления бюджетной политики, обязательно увязав их со стратегией социально-экономического развития страны и основными направлениями развития. Инновационные проекты и научные разработки должны стать основой данной стратегии.

Направления бюджетной политики определяют приоритетные задачи, которых необходимо решить в процессе планирования.

Бюджетная стратегия должна основываться на бюджетной политике, которую необходимо осуществлять на основе принципов объективности, наследственности, обязательности и гласности.

Чтобы двигаться дальше, необходимо на основе ст. 20 п. 1.2.3.4 Бюджетного кодекса Украины внедрить в систему планирования государственного и местных бюджетов программно-целевой принцип, предусматривающий формирование расходов исходя из целей, установленных государственными программами [1]. За более чем 12 лет программно-целевой принцип не стал действенным в бюджетном планировании. Возможности программно-целевого метода не использованы, доля «программных» расходов государственного бюджета не значительна. Необходимо начать процесс консолидации субсидий местным бюджетам из государственного бюджета в государственных программах Украины исходя из принципа «одна госпрограмма – одна субсидия». Это позволит минимизировать вмешательство органов исполнительной власти Украины в работу органов местного самоуправления при существенном расширении возможностей и ответственности последних за достижение конечных результатов использования субсидий.

С целью экономии бюджетных средств необходимо заморозить численность государственных служащих и юридически упорядочить «статус народ-

ного депутата». Народные избранники месяцами не ходят на работу, не принимают законов, призывают к сепаратизму, созданию отдельных государств — и при этом получают заработную плату, различные преференции, на что уходят большие объемы государственных средств. Необходимо, во-первых, до 300 чел. сократить количество народных депутатов, во-вторых, «Кодекс законов о труде Украины» должен быть единым для граждан Украины. Если человек не ходит на работу — он должен быть лишен статуса народного депутата.

Важным шагом должны стать бюджетные кредиты для покрытия дефицитов местных бюджетов и временных кассовых разрывов. Бюджетные кредиты должны быть доступны, но за их использование необходимо установить плату. Важным шагом должна стать разработка трехлетнего государственного бюджета. Это позволит видеть возможные дополнительные доходы, иметь возможность направлять их на покрытие дефицита бюджета, одновременно прогнозировать невыполненные доходной части бюджета, своевременно сокращать расходы. Ст. 21 Бюджетного кодекса Украины обуславливает составление прогноза бюджета за следующие запланированные два бюджетные периода, но это только прописано в Кодексе, не всегда прогноз является основой для дальнейшего планирования [1]. Согласно ст. 54 п. 2 Бюджетного кодекса Украины, если по результатам квартального отчета о выполнении государственного бюджета Украины имеет место недополучение поступлений общего фонда более чем на 15%, Министерство финансов Украины готовит предложение о внесении изменений в Государственный бюджет Украины, их рассматривает Кабинет Министров Украины и передает в Верховную Раду Украины, проводится процедура секвестра [1]. В Украине сложилась практика сокращения расходов в ручном режиме. К сожалению, данная практика регулирования расходов затрагивает и защищенные статьи расходов, что противозаконно.

Планирование бюджетов необходимо проводить на основе бюджетных правил, направленных на снижении зависимости исполнения расходных обязательств Украины от изменения мировых цен на энергоресурсы. Это острая украинская проблема. Соблюдение бюджетного правила означает фактическое занижение цены на нефтепродукты и газ. Так, в Государственном бюджете 2014 г. цена на газ была предусмотрена на уровне 286 дол. США за 1 м³, а на нефтепродукты — 12 грн/л. Россия поставку газа в Украину с 1 июня обещает осуществлять при цене 486 дол. США, а нефтепродукты выросли в цене до 16 грн. Все это существенно изменит бюджетные расходные обязательства [22].

Украина в нынешних условиях должна осуществить переход на «программный бюджет», который устанавливает сопредельный объем расходов по каждой из включенных программ на весь период их действия. Консервативный расчет бюджета не позволяет гибко распределять объемы расходов по годам. Если будет проводиться взвешенная бюджетная политика, все действующие бюджетные обязательства будут профинансированы даже при снижении темпов роста ВВП. Дополнительные доходы можно распределить по статьям, где есть потребность в финансировании, но при прогнозе доходов оптимизм неуместен.

Важным является улучшение делового инвестиционного климата, стимулирование экономической активности, необходимость разработки програм-

мы мер по облегчению ведения бизнеса, улучшению администрирования, упрощению открытия нового бизнеса и административных процедур.

Ключевым направлением должна стать поддержка малого бизнеса, поскольку именно в малом бизнесе можно быстро обеспечить развертывание производства и добиться результатов. Органам государственной власти необходимо подумать о создании гарантийных фондов поддержки малого бизнеса, предоставления государственных гарантий для малого бизнеса, который берет кредиты в коммерческих банках на развитие своего дела.

Бюджетная поддержка ключевых отраслей должна лежать в основе планирования бюджетов. Агропромышленный сектор может стать основой всей украинской экономики. Одна третья часть населения планеты Земля голодает, еще одна треть голодает частично. Решение проблем аграрно-промышленного комплекса позволит ему быть успешно представленным на мировом уровне.

Основной задачей бюджетного сектора должен стать переход на конкурентные принципы оказания государственных и муниципальных услуг. Необходимо разработать конкретные меры, нормативы, перечень государственных и муниципальных услуг и нормативы стоимости этих услуг, что позволит обеспечить сопоставимость критериев и повысить эффективность деятельности бюджетного сектора.

Необходимо продолжать реализацию мер по повышению открытости и прозрачности информации, которая представлена в бюджетном процессе, бюджете и финансовом состоянии наших учреждений.

Чтобы реализовать новые задачи, изыскать средства на ключевые приоритеты, необходимо провести мероприятия по повышению эффективности расходов внутри общих параметров бюджета. Особое внимание необходимо обратить на госзакупки.

Цена товаров по госзакупкам в два-три раза превосходит самую высокую цену на товар на рынке. Деньги попросту воруются в миллиардах гривень.

Важным является принятие долгосрочного плана мер, способствующих снижению государственного долга, предусматривающих отказ от привлечения заимствований на финансовом рынке и жесткие ограничения по предоставлению государственных гарантий. В 2013 г. долговые обязательства погасили на 20 млрд грн, а взяли в долг 60 млрд грн [25]. Такой нагрузки не выдержит никакой бюджет.

Долгосрочные целевые программы на практике являются способом получения дополнительного бюджетного финансирования, а объемы финансирования, утвержденные долгосрочными целевыми программами, могут многократно отличаться от бюджетных ассигнований на их реализацию, предусмотренных законом о бюджете. Если в целом рассматривать существующую систему документов стратегического и бюджетного планирования, то можно констатировать, что в ней не согласованы между собой стратегия и программа социально-экономического развития территории. Долгосрочные целевые программы существуют сами по себе и имеют очень относительную связь со стратегией и программой социально-экономического развития. С бюджетом же программные документы практически не связаны. Предлагаемые в каче-

стве нового инструмента программно-целевого управления государственные программы призваны обеспечить такую взаимосвязь.

Если комплексно рассматривать систему документов государственного планирования в новых условиях, то она состоит из трех основных уровней:

- для уровня публично-правового образования – стратегия или программа социально-экономического развития территории; определяет стратегические направления развития территории в целях повышения удовлетворенности населения качеством и количеством оказываемых государственных услуг;
- для уровня исполнительных органов государственной власти – государственные программы; определяют направления развития сфер деятельности (отраслей), систему мероприятий для достижения поставленных целей и объемы бюджетного финансирования в рамках заданных бюджетных ограничений;
- для уровня учреждений – государственные задания на оказание государственных услуг; определяют количественные и качественные параметры деятельности государственных учреждений, предоставляющих государственные услуги гражданам, объемы бюджетного финансирования на оказание государственных услуг в рамках заданных бюджетных ограничений.

Выводы. Планирование бюджетов является инструментом управления бюджетами и бюджетными отношениями, составной бюджетного механизма. Основными задачами планирования бюджетов являются: установление оптимального соотношения между централизованными и децентрализованными бюджетными ресурсами; оптимальное перераспределение бюджетных ресурсов между отдельными звеньями бюджетной системы; определение источников поступлений бюджетных ресурсов; определение направлений эффективного использования средств бюджетов, обеспечения их целевого назначения; формирование бюджетных резервов; обеспечение прозрачности формирования бюджетов всех уровней. Чтобы обеспечить выполнение задач, необходимо прежде всего разработать бюджетную стратегию; основные направления бюджетной политики; стратегию социально-экономического развития страны, которая будет соотноситься с бюджетной стратегией; внедрить на научно-методологической основе программно-целевой метод планирования бюджетов; упорядочить систему межбюджетных трансфертов; повысить эффективность бюджетных расходов за счет ориентации на конечный результат; внедрить систему электронного планирования, что позволит иметь прозрачный бюджет.

Решение данных задач позволит избежать в дальнейшем консервативных подходов к планированию бюджетов, решить вопрос децентрализации местных бюджетов и усилить роль местного самоуправления. При планировании доходов местных бюджетов первоочередным должно стать придерживание принципа фискальной справедливости, согласно которому субъектами финансовых отношений выступают не только предпринимательские структуры и физические лица – плательщики налогов, а и население региона.

Бюджетное регулирование доходной и расходной частей бюджетов осуществляется в ручном режиме, не применяется метод секвестра, который является научным инструментом планирования бюджетов. Ручной режим

планирования бюджета является элементом консервативного подхода. Анализ действующей практики планирования бюджетов показывает, что расчет расходов местных бюджетов осуществляется на основе учета общего объема наличных бюджетных ресурсов. Но бюджетных ресурсов недостаточно, как правило, поэтому расходы местных бюджетов планируются по остаточному принципу. Консервативный подход к планированию бюджетов в нынешних условиях стал одной из причин политического кризиса в регионах, в которых регионы заговорили о федерализации. Консерватизм проявляется в планировании нереальных доходов, т.е. острой является проблема объективизма. По своей сути, консервативным является подход к долговой политике. Только научно-методологические основы планирования бюджетов обеспечат финансовую стабильность в Украине.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI зі змінами та доповн. // zakon.rada.gov.ua.
2. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України від 22.12.2011 №4282-VI зі змінами та доповн. // zakon.rada.gov.ua.
3. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України від 06.12.2012 №5515-VI зі змінами та доповн. // zakon.rada.gov.ua.
4. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 №719-VII зі змінами та доповн. // zakon.rada.gov.ua.
5. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28.12.2014 №80-VIII зі змінами та доповн. // zakon.rada.gov.ua.
6. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: Постанова Кабінет Міністрів України від 01.03.2014 №65 зі змінами та доповн. // zakon.rada.gov.ua.
7. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). — Львів: Каменяр, 2000. — 303 с.
8. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное планирование в Германии. — М.: Делон Сервис, 2000. — 240 с.
9. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.
10. Бунге Н. Основания политической экономии. — К.: Университетская типография, 1870. — 136 с.
11. Бюджет — 2015: нереальні доходи, шалені витрати і колосальні борги // www.rbc.ua.
12. Бюкенен Дж. Влада податків: теоретичне обґрунтування фінансової конституції. — К.: Либідь, 1991. — 248 с.
13. Василик О.Д., Павлюк К.В. Фінансова стабілізація як фактор економічного зростання // Фінанси України.— 1998.— №12. — С. 5–11.
14. Дем'янишин В.Г. Концептуальні засади видатків бюджетів та їхнього розподілу між ланками бюджетної системи // Вісник Тернопільського національного економічного університету.— 2007.— №3. — С. 62–78.
15. Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики.— 2002.— №9. — С. 18–45.
16. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
17. Луїна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків // Економіка України.— 2004.— №6. — С. 12–19.
18. Обсуждается проект федерального бюджета // Финансы.— 2013.— №11. — С. 3–6.
19. Огонь Ц. Бюджет: взаємозалежність зобов'язань і фінансових можливостей держави // Фінанси України.— 2014.— №2. — С. 7–19.
20. Озеров И. Большие города, их задачи и способы управления. — М., 1906 — 52 с.
21. Озеров И. Основы финансовой науки. Бюджет. Формы взыскания. Местные финансы. Кредит. — М.: ЮрИмфоР-Пресс, 2008. — 622 с.
22. Про виконання Державного бюджету України за 2013 рік: Звіт Міністерства фінансів України // www.minfin.gov.ua.

23. Про виконання Державного бюджету України за 2014 рік: Звіт Міністерства фінансів України // www.minfin.gov.ua.
24. Сакс Дж., Пивоварський О. Економіка перехідного періоду. Уроки для України. — К.: Основи, 1996. — 345 с.
25. Світовий банк: українська економіка увійшла в рецесію // www.epravda.com.ua.
26. Смит А. Дослідження про природу і причини багатства народів. — К., 1980. — 226 с.
27. Стиглиць Дж. Экономика государственного сектора. — М.: МГУ, 1997. — 641 с.
28. Тимофеева О.И. Государственные программы в бюджетном процессе // Финансы.— 2013.— №11. — С. 10—13.
29. Федеральный бюджет на 2014 и плановый период 2015—2016 годов принят // Финансы.— 2013.— №12. — С. 7—9.
30. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — 380 с.
31. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України. — К.: НІОС, 2000. — 400 с.
32. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. — М.: Статут, 2002. — 555 с.

Стаття надійшла до редакції 16.02.2015.