

Н. Ю. Мельничук

кандидат економічних наук

доцент кафедри фінансів

Національна академія статистики,

обліку та аудиту

РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ФОРМУВАННІ ТА ВИКОРИСТАННІ КОШТІВ БЮДЖЕТІВ

Постановка проблеми. Проведення адміністративної реформи в Україні, на місцевому рівні в напрямку децентралізації, передбачає якісно новий рівень економіко-правових відносин, вивчення яких потребує розв'язання багатьох теоретичних і практичних проблем. Модель економіки, яка на сьогодні властива нашій державі, побудована за принципом адміністративно-командної системи. Така модель спирається на тоталітарні режими, вона суперечить демократичним принципам управління, перешкоджає розвитку вільного ринку, конкуренції, підприємництва.

За такої системи, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах прийнятих законів, загальних правил відповідно до законодавства України, є стовідсотково залежними від державних органів влади. Наслідком цього є недостатній розмір фінансових ресурсів на місцевому рівні, відсутність стимулів в органах місцевого самоврядування для нарощування власних фінансових ресурсів й досконалого механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Тому дослідження ролі бюджетного регулювання у формуванні та використанні коштів бюджетів має надзвичайно актуальне значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні основи бюджетного регулювання досліджували відомі українські вчені В. Базилевич, Т. Бондарук, В. Геєць, В. Дем'янишин, О. Кириленко, С. Лондар, В. Опарін, Ю.Пасічник, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Водночас окремі питання бюджетного регулювання залишається недостатньо дослідженими.

Метою дослідження є вивчення теоретичних положень формування та використання фінансових ресурсів бюджетів й визначення ролі бюджетного регулювання на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Бюджетне регулювання це один із найважливіших методів державного регулювання. Сутність полягає в тому, що держава встановлює оподаткування та державні витрати з таким розрахунком, щоб вони могли гасити коливання економічного циклу, обмежували інфляцію або пом'якшували дефляцію. Бюджетне регулювання широко використовувалося в країнах з соціальною ринковою економікою з 30-х до середини 70-х ХХ ст. [1]. Стрижнем бюджетного регулювання є бюджет, через який держава виконує дві основні функції в економіці перерозподіляє дохід і активізує сукупний попит.

Бюджетне регулювання включає в себе елементи (методи мобілізації грошових коштів до бюджету; форми та порядок надання бюджетних коштів суб'єктам їх використання; способи міжбюджетного розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів) та інструменти (податкові та неподаткові інструменти; фінансування, кошторисне забезпечення бюджетними коштами; міжбюджетні трансферти) при взаємодії яких вступає в дію бюджетний механізм. Від дії такого механізму залежить ефективність бюджетного регулювання не лише на місцевому рівні, але й на загальнодержавному.

Аналіз формування та використання бюджету має принципове значення для дослідження особливостей бюджетного регулювання. Виходячи з того, що бюджет є фінансовою основою адміністративно-територіального утворення та держави в цілому, його можна досліджувати як об'єкт цільового управління соціально-економічним розвитком.

За останні роки в Україні зроблено кілька спроб реформувати бюджетне регулювання на місцевому рівні. Вони знайшли своє відображення в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетному кодексі України. Проте нові законодавчі акти залишили незмінними деякі змістовні елементи системи формування та використання місцевих бюджетів, які склалися ще в умовах централізованої економіки часів СРСР [2, с. 31].

Місцеві бюджети займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку [3, с. 67]. Їх формування

відбувається у вигляді балансу доходів і видатків. Розглянемо надходження доходів до бюджетів України різних рівнів (табл. 1).

Таблиця 1

Доходи бюджетів України різних рівнів, млрд. грн. [5-15]

Роки	Зведений	У тому числі			
		Державний		Місцеві	
		Всього	Відсотків до зведеного бюджету	Всього	Відсотків до зведеного бюджету
2004	91,5	68,7	75,1	22,8	24,9
2005	134,2	103,9	77,4	30,3	22,6
2006	171,8	131,9	76,8	39,9	23,2
2007	219,9	161,6	73,5	58,3	26,5
2008	297,9	224,0	75,2	73,9	24,8
2009	273,0	201,9	74,0	71,0	26,0
2010	314,5	234,0	74,4	80,5	25,6
2011	398,5	311,9	78,3	86,6	21,7
2012	445,5	344,7	77,4	100,8	22,6

Як видно, з табл. 1 найбільше доходів зосереджується в державному бюджеті (2004 р. – 75,1 %; 2005 – 77,4 %; 2006 р. – 76,8 %; 2007 р. – 73,5 %; 2008 р. – 75,2 %; 2009 р. – 74,0 %; 2010 р. – 74,4 %; 2011 р. – 78,3%; 2012 р. – 77,4%). Що ж стосується місцевих бюджетів, то їх частка значно нижча (2004 р. – 24,9 %; 2005 р. – 22,6 %; 2006 р. – 23,2 %; 2007 р. – 26,5 %; 2008 р. – 24,8 %; 2009 р. – 26,0 %; 2010 р. – 25,6 %; 2011 р. – 21,7 %; 2012 р. – 22,6%).

Одними з головних інструментів бюджетного регулювання в сфері надходження фінансових ресурсів, як уже зазначалось, є податкові та неподаткові надходження. Проаналізуємо їх надходження.

Відповідно до табл. 2 податкові надходження займають досить значну питому вагу в загальних доходах бюджетів відповідних рівнів. Варто відмітити, що найбільший обсяг податкових надходжень забезпечує податок з доходів фізичних осіб.

Що ж стосується неподаткових надходжень, то варто відмітити, що їх частка хоч і менша за частку податкових надходжень, проте дане джерело надходжень фінансових ресурсів займає досить вагоме значення в загальній структурі доходів бюджетів (табл. 3).

**Податкові надходження бюджетів
України різних рівнів, млрд. грн. [5-15]**

Роки	Зведений	У тому числі			
		Державний		Місцеві	
		Всього	Відсотків до зведеного бюджету	Всього	Відсотків до зведеного бюджету
2004	63,2	44,9	71,0	18,3	29,0
2005	98,1	74,5	75,9	23,6	24,1
2006	125,7	94,8	75,4	30,9	24,6
2007	161,3	116,7	72,3	44,6	27,7
2008	227,2	167,9	73,9	59,3	26,1
2009	208,1	148,9	71,6	59,2	28,4
2010	234,5	166,9	71,2	67,6	28,8
2011	334,7	261,6	78,2	73,1	21,8
2012	360,6	274,7	76,2	85,9	23,8

Таблиця 3
**Неподаткові надходження бюджетів України різних рівнів,
млрд. грн. [5-15]**

Роки	Зведений	У тому числі			
		Державний		Місцеві	
		Всього	Відсотків до зведеного бюджету	Всього	Відсотків до зведеного бюджету
Неподаткові надходження					
2004	24,6	22,4	91,1	2,2	8,9
2005	31,7	28,2	88,9	3,5	11,1
2006	40,5	35,7	88,2	4,8	11,8
2007	48,6	42,1	87,6	6,4	13,3
2008	60,5	52,9	87,3	7,7	12,7
2009	58,4	50,7	86,7	7,7	13,3
2010	73,8	65,1	88,1	8,7	11,9
2011	60,0	49,1	81,8	10,9	18,2
2012	80,9	68,3	84,4	12,6	15,6

Як видно з табл. 3 неподаткові надходження з кожним роком займають все більшу частку в загальній структурі доходів бюджетів різних рівнів. В державному бюджеті їх питома вага значно вища ніж в місцевих.

Виконання місцевими органами влади своїх функцій залежить від рівня їх фінансування та ефективності використання виділених

коштів. Тому після аналізу доходів місцевих бюджетів доцільно перейти до аналізу видатків місцевих бюджетів (табл. 4).

Таблиця 4

Видатки бюджетів України різних рівнів, млрд.грн. [5-15]

Роки	Зведений	У тому числі			
		Державний		Місцеві	
		Всього	Відсотків до зведеного бюджету	Всього	Відсотків до зведеного бюджету
2002	60,3	35,5	58,9	24,8	41,1
2003	75,8	44,4	58,6	31,4	41,4
2004	102,5	63,7	62,2	38,8	37,8
2005	142,0	89,9	63,3	52,1	36,7
2006	175,5	103,1	58,8	72,4	41,2
2007	227,6	131,1	57,6	96,5	42,4
2008	312,0	185,1	59,3	126,9	40,7
2009	310,2	183,0	59,0	127,2	41,0
2010	377,8	225,8	59,8	152,0	40,2
2011	416,8	238,5	57,2	178,3	42,7
2012	492,5	271,3	55,1	221,2	44,9

Як видно з табл. 4 загальна сума видатків місцевих бюджетів у 2012 р. становила 221,2 млрд грн, що склало 44,9% від загальної суми видатків зведеного бюджету, у 2011 р. – 178,3 млрд грн (42,7%). Частка місцевих бюджетів у загальній структурі видатків зведеного бюджету є доволі стабільною і коливається на рівні 40,2% - 44,9%.

Найбільш питому вагу в загальній структурі видатків займають видатки на: охорону здоров'я (табл. 5) (21,7% у 2011 р.; 21,3% у 2012 р.); освіту (табл. 6) (33,1% у 2011 р.; 32,2% у 2012 р.); соціальний захист та забезпечення (табл. 7) (23,4% у 2011 р.; 22,6% у 2012 р.).

Отже, можна вважати дані напрямки витрачання фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів – пріоритетними. Таку ситуацію можна пояснити як з позитивного боку (соціальну спрямованість місцевих бюджетів) так і негативного (обмеженість фінансових ресурсів на регіональному рівні).

Таким чином можна виокремити такі проблеми, які негативно впливають на стан надходжень та витрачання коштів місцевих бюджетів: зменшення податкового потенціалу на місцевому рівні внаслідок міграції населення у великі міста; збільшення

прихованого безробіття; недосконалість політики місцевого оподаткування; зростання тіньового сектора економіки.

Таблиця 5

Видатки на охорону здоров'я бюджетів України різних рівнів, млрд.грн. [5-15]

Роки	Зведений	У тому числі			
		Державний		Місцеві	
		Всього	Відсотків до зведеного бюджету	Всього	Відсотків до зведеного бюджету
2002	7,5	1,6	21,0	5,9	79,0
2003	9,7	2,4	24,2	7,3	75,8
2004	12,1	3,4	28,4	8,7	71,6
2005	15,5	3,5	22,7	12,0	77,3
2006	19,7	4,1	20,8	15,6	79,2
2007	26,7	6,3	23,7	20,4	76,3
2008	33,6	7,4	21,9	26,2	78,1
2009	36,6	7,5	20,6	29,0	79,4
2010	44,7	8,8	19,6	36,0	80,4
2011	48,9	10,2	20,8	38,73	79,2
2012	58,4	11,3	19,3	47,1	80,7

Що ж стосується частки місцевих податків та зборів у структурі доходів місцевих бюджетів, то варто зазначити, що їх частка взагалі незначна, що ставить органи місцевого самоврядування в повну залежність від державних органів влади. Як видно з рис. 1 2012 р. характеризується значним зростанням частки місцевих податків та зборів. Це перш за все можна пояснити тим, що з 1 січня 2011 р. єдиний податок входить до складу місцевих податків і зборів.



Рис. 1. Динаміка надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів, % [4]

Проте навіть таке зростання не забезпечує органи місцевого самоврядування належним обсягом фінансових ресурсів для виконання власних та делегованих повноважень. Зважаючи на таку ситуацію, вважаємо, що до місцевих податків та зборів слід віднести і інші податки чи збори, що дасть можливість збільшити власну ресурсну базу місцевих бюджетів України.

Розглянемо показники міжбюджетних трансфертів в доходній частині державного та місцевих бюджетів у 2012 р. (рис. 2, 3).



Рис. 2. Частка міжбюджетних трансфертів в доходній частині державного бюджету у 2012 р. [4]



Рис. 3. Частка міжбюджетних трансфертів в доходній частині місцевих бюджетів у 2012 р. [4]

Як видно з рис. 2 та рис. 3 частка міжбюджетних трансфертів в доходній частині державного бюджету 2012 р. складає 0,5 %, тоді як частка міжбюджетних трансфертів в доходній частині місцевих бюджетів її 60 %. Отже, в Україні застосовується тип управління, за

якого органи місцевого самоврядування є порівняно самостійними щодо управління формуванням і використанням фінансових ресурсів, проте в цілому, як показав аналіз, є фінансово залежними. Це ще раз підтверджує, що діючий механізм бюджетного регулювання не досконалий, оскільки не забезпечує їх фінансової самостійності.

Висновки. Основними джерелами поповнення бюджетів України фінансовими ресурсами протягом досліджуваних років були: для державного бюджету: податкові та неподаткові надходження; для місцевих бюджетів: міжбюджетні трансферти й податкові надходження. Утім, міжбюджетні трансферти не можна вважати ефективним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, оскільки їх надання органам місцевого самоврядування не забезпечує розвиток господарської ініціативи на рівні адміністративно - територіального утворення. Тому бюджетне регулювання не можна визнати ані ефективним, ані раціональним. Підставою для такого висновку є те, що значна частина місцевих бюджетів є дотаційними.

Список використаних джерел:

1. Бюджетне регулювання: енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим <http://ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/20-b/739-byudzhethne-regulyuvannya.html>
2. Лук'яненко, І. Г. Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні / І. Г. Лук'яненко // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 31–39., с. 31
3. Мерзляк, А. В. Економічна політика України в умовах трансформації: результати, проблеми, перспективи / А. В. Мерзляк // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Мат-ли наук.-практ. конф. Ч. 2. – Л.: ЛФ УАДУ, 2001. – С. 65–68., с. 67
4. Річні звіти Державного Казначейства України про виконання Державного та місцевих бюджетів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>
5. Статистичний щорічник України за 2002 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2003. – 556 с.
6. Статистичний щорічник України за 2003 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2004. – 526 с.

7. Статистичний щорічник України за 2004 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2005. – 491 с.
8. Статистичний щорічник України за 2005 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2006. – 479 с.
9. Статистичний щорічник України за 2006 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2007. – 521 с.
10. Статистичний щорічник України за 2007 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2008. – 548 с.
11. Статистичний щорічник України за 2008 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2009. – 481 с.
12. Статистичний щорічник України за 2009 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2010. – 512 с.
13. Статистичний щорічник України за 2010 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2011. – 498 с.
14. Статистичний щорічник України за 2011 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2012. – 501 с.
15. Статистичний щорічник України за 2012 рік [Текст] / за ред. О.Осауленка. – К.: ТОВ “Август Трейд”, 2013. – 551 с.