

УДК 336.02:351.741.1

Бережна А.Ю., Мірошниченко О.В.

СТАБІЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ВАЖІЛЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджуються сучасний стан, проблеми фінансового забезпечення місцевих бюджетів, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та вплив розбалансованості бюджетної системи в контексті забезпечення фінансової безпеки держави. Доводиться наявність сталої тенденції до централізації фінансових потоків у бюджетній сфері та розглядається питання перерозподілу фінансових потоків через бюджетну систему шляхом фіскальної децентралізації та її можливі наслідки.

Ключові слова: *фінансова безпека, економічна безпека, місцеві бюджети, податки, фіскальна децентралізація.*

Постановка проблеми. Теоретичні та практичні аспекти розвитку фінансової системи як сукупності взаємопов'язаних елементів фінансових відносин (фінансових інститутів, ланок фінансів), за допомогою яких держава формує, розподіляє та використовує грошові кошти розглядалися і досліджуються на сучасному етапі вітчизняними та іноземними фахівцями [1-10]. Оскільки, можливості екстенсивного розвитку економіки України вже фактично вичерпані, і трансформаційні процеси у вітчизняній економіці супроводжуються загальносвітовими (наслідки фінансової кризи, рецесія) і внутрішніми (застаріла інфраструктура, низька інституціональна спроможність, неефективна система соціального захисту) соціально-економічними проблемами, постає потреба перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, які потребують суттєвої модернізації в напрямі наближення інтересів до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей і територіальних громад та України в цілому.

Проблема в загальному вигляді полягає в тому, що незважаючи на визнання факту, що місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації регіональної політики та важливим інструментом макроекономічного регулювання, за допомогою якого перерозподіляється значна частка ВВП, і посилення ролі місцевого самоврядування впродовж ряду років визначається в якості однієї з ключових цілей реформування суспільного сектору, окремі тенденції до фіскальної децентралізації в Україні закладені в Податковому кодексі України, але поки що відсутні їх реальні прояви.

Мета статті. Метою дослідження є аналіз фінансового стану місцевих бюджетів і перспектив фіскальної децентралізації в контексті забезпечення фінансової безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи те, що фінансова безпека є багатоаспектним явищем [11; 12], існує кілька визначень понять фінансової та бюджетної безпеки. З нормативної точки зору, яку поділяє ряд авторів, фінансова безпека розуміється як такий стан бюджетної, грошово-кредитної,

банківської, валютної системи та фінансових ринків, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних загроз, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання, є однією зі складових економічної безпеки [13-15]. Бюджетна безпека як складова фінансової безпеки в свою чергу розглядається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів [13]. Будь-яке явище у сфері безпеки варто вивчати як ціле, відносно самостійне, що включає низку явищ меншого масштабу, з іншого – ціле, безпосередню частину більшого явища, що відчуває його вплив; нова якість цілого порівняно із звичайною сумою його частин виникає завдяки структурі, що представляє спосіб поєднання і взаємозв'язку компонентів, що входять до нього [16].

Комплексний аналіз індикаторів економічної безпеки з виявленням потенційно важливих загроз дозволяє провести інтегральну оцінку рівня економічної безпеки в цілому та за окремими сферами діяльності. Проведення моніторингу рівня фінансової безпеки, для якого застосовуються відповідні індикатори з визначеними пороговими значеннями (табл.1), необхідне для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам у цій сфері.

Таблиця 1

Окремі індикатори фінансової безпеки України

Індикатор	Порогове значення		Фактичне значення						
	за Методик ою Мін- економі ки	за Мааст- ріхтськими критеріями	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	не більше 30%	–	30,4	31,5	30,5	31,3	29,9	28,7	30,3
Відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, %	не більше 3%	не більше 3%	1,87	0,69	1,36	1,31	4,1	5,9	1,8
Обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП	не більше 10-15%	–	5,62	6,91	7,36	6,23	6,81	7,18	7,6
Амплітуда коливань бюджетних трансфертів на одну особу між регіонами, %	не більше 20-30%	–	126	113	108	116	94	101	87
Амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами, %	не більше 20-30%	не більше 20-30%	140	129	118	122	108	110	102
Відношення загального обсягу державного	не більше	не більше 55%	14,3	14,8	12,3	19,9	34,8	39,9	36,0

боргу до ВВП, %	55%*									
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	не більше 200	не більше 200	186	210	228	242	370	499	537	

Джерело: за нормами Бюджетного кодексу України величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного обсягу ВВП [17]; розрахунки показників проведені авторами за матеріалами звітів Міністерства фінансів, Державної скарбниці України та висновків Рахункової палати України про виконання державного бюджету за відповідний рік [18].

Наведені дані свідчать про наявність таких загроз для безпеки національної економіки в бюджетній сфері, як: завищення фінансових ресурсів, які перерозподіляються через бюджетну сферу; неприпустимі розміри амплітуди коливань видатків на одну особу між окремими регіонами; нерівномірний розподіл трансфертів, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету; зростання рівня загального обсягу державного боргу, особливо зовнішньої заборгованості.

Отже, ми можемо констатувати, що незважаючи на те, що більш ніж 15 років тому дослідниками визнавалося, що «саме розбалансованість Державного бюджету є головним дестабілізуючим чинником кризи державних фінансів» [14], це питання залишається вкрай актуальним і понині. Недостатньо продумана державна політика в бюджетній сфері часто призводить до розбалансування фінансових потоків, переведення дефіциту державного бюджету в приховану форму, ще більш небезпечну, що може стати причиною загострення макроекономічної ситуації.

Вжиття активних заходів стимулювання розвитку економіки, проведення важливих реформ, оперативне реагування на загрози світової кризи мають сприяти забезпеченню економічного зростання в Україні після різкого падіння у 2009 році, яке було одним із найглибших у світі. Проведені дослідження свідчать про наявність тісного зв'язку між розміром бюджетного дефіциту та величиною державних витрат та економічним зростанням, зокрема, зі 146 досліджених країн, у групі, де бюджетний дефіцит перевищував 10% ВВП, темпи економічного зростання стають від'ємними (-0,8% у середньому на рік), а в групі країн, де зафіксований профіцит бюджету, спостерігалися найвищі темпи економічного зростання (2,8% у середньому за рік) [12].

Розвиток економіки України протягом 2010-2011 рр. відбувався на тлі зовнішніх викликів, що характеризувалися нестабільністю та різкою зміною трендів очікувань (МВФ тричі протягом 2011 року переглядав оцінки розвитку світової економіки в бік зменшення: з 4,4% у квітні до 3,8 % за підсумком року). Незважаючи на уповільнення розвитку світової економіки (з 5,2% у 2010 р., до 3,8% у 2011 р.), нестабільність на світових фінансових і товарних ринках, темпи зростання економіки України прискорились (хоча додатковий внесок у зростання показників обумовлений статистичним ефектом низької бази порівняння – 2009 р.), про що свідчить динаміка ВВП (табл. 2).

Динаміка бюджетних показників за 2007–2011 рр.

Показник, млрд. грн.	Фактичні значення за період					Темп зміни показника до попереднього року, од.			
	2007	2008	2009	2010	2011	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010
ВВП	720,7	948,1	913,3	1082,5	1314,0	1,3	0,96	1,18	1,21
Доходи державного бюджету	165,9	231,7	209,7	240,6	314,6	1,4	0,9	1,15	1,3
Видатки державного бюджету	174,2	241,4	242,4	303,6	333,4	1,38	1,0	1,25	1,09
Доходи місцевих бюджетів (без врахування трансфертів)	53,9	66,2	63,3	73,9	83,9	1,22	0,95	1,17	1,14
Міжбюджетні трансферти	53,7	59,1	62,2	77,7	95,3	1,1	1,05	1,23	1,23
Видатки місцевих бюджетів	51,8	67,76	64,96	74,25	83,93	1,3	0,96	1,14	1,13
Державний і гарантований державою борг	88,7	189,4	317,9	432,3	473,1	2,13	1,68	1,36	1,09

Джерело: за матеріалами звітів Міністерства фінансів про виконання державного бюджету за відповідний рік [18].

Темпи розвитку економіки, введення в дію Податкового кодексу України, нової редакції Бюджетного кодексу забезпечили позитивну динаміку бюджетних показників. Рівень виконання річного показника надходжень до державного бюджету, затвердженого Верховною Радою України зі змінами, становив у 2011р. – 103,5%, у 2010р. – 100,8%, у 2009р. – 85,5 % (хоча, якщо порівняти з плановими показниками без вказаних змін, ситуація інша: у 2011р. – 111,7%, у 2010 р. – 96,5%, у 2009 р. – 87,4 %). За висновками Колегії Рахункової палати України [19] зменшення визначених законом доходів державного бюджету свідчить про їх нереальність, нестабільність бази оподаткування та низький рівень адміністрування податків і зборів. Протягом 2010-2011 рр. темпи зміни доходів державного бюджету та міжбюджетних трансфертів перевищували темпи зміни ВВП. Уповільнене збільшення видатків держбюджету порівняно з ВВП у 2011 р. є позитивним, але активне зростання міжбюджетних трансфертів свідчить про перенесення частини бюджетних видатків на місцевий рівень.

Бюджетна система України, як основна ланка фінансової системи, розбудовується з урахуванням особливостей державного устрою. Пошук оптимального варіанту в побудові децентралізованої моделі міжбюджетних відносин унітарної України привів до запровадження в межах унітарної форми бюджетного устрою принципу субсидіарності. З метою збалансування бюджетів та забезпечення принципу самостійності кожної ланки бюджетної системи доходи бюджетів визначаються для кожної з ланок згідно з чинним законодавством.

Побудова системи місцевих фінансів має запобігати спробам центрального уряду зменшити фіскальне навантаження на державний бюджет, пересуваючи видаткові зобов'язання на нижчі рівні управління. Розмежування доходів бюджетів різних рівнів має відповідати загальним напрямкам бюджетної політики держави, при цьому головними завданнями має бути: забезпечення збалансованості бюджетів; забезпечення рівномірності надходження коштів до бюджету протягом бюджетного року; забезпечення необхідними ресурсами покриття усіх видатків відповідних ланок бюджетної системи відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів.

З метою удосконалення бюджетного менеджменту в Україні, починаючи з 2004 року, запроваджене бюджетне прогнозування, яке має розраховувати майбутній вплив поточних рішень, програм і політики (аналіз впливу) і визначати можливості збалансування доходів і видатків (аналіз дефіциту). З прийняттям Бюджетного кодексу України в новій редакції [17] формування бюджетних прогнозів на два наступні за плановим роки є обов'язковою умовою.

Місцеві бюджети виступають як головним інструментом реалізації державної регіональної політики у вирішенні таких важливих завдань, як: структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвиток місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрій міст, проведення природоохоронних заходів тощо, так і основним інструментом реалізації політики органів місцевого самоврядування, які самостійно визначають пріоритети у своїй діяльності, ставлять цілі та завдання, втілення яких забезпечується за допомогою коштів місцевих бюджетів. Місцеві бюджети також відіграють важливу роль у фінансуванні суспільних послуг насамперед соціального спрямування. Частка місцевих бюджетів по відношенню до ВВП відображає їх роль в економіці країни, тобто існує щільний зв'язок стану розвитку місцевих фінансів і політики макроекономічної стабілізації.

Як зазначають вітчизняні дослідники, в Україні поки ще не вдається забезпечити реальність місцевих бюджетів і чітке розмежування центрального та місцевих бюджетів, наявні взаємозаліки і секвестрування, немає чітких пріоритетів бюджетних витрат, порушуються законодавчо визначені норми витрат, є факти нецільового використання бюджетних коштів тощо [12].

Ураховуючи той факт, що переважну більшість соціальних послуг населення отримує саме від органів місцевого самоврядування, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України повинна зростати, паралельно має рости і частка місцевих бюджетів по відношенню до ВВП держави, що є важливим фактором збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів і є суттєвим для реального виконання повноважень місцевого самоврядування. При цьому застосування формульного підходу при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, при всій позитивності цієї методики, не може вирішити проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування, якщо нормативи бюджетної забезпеченості є недостатніми.

Водночас динаміка відповідних індикаторів (табл. 3) свідчить про нестабільність частки місцевих бюджетів у загальному фінансуванні суспільних послуг: з 48,1% у 1998 р. до 33,7% у 2005 р., та до 53,6 % у 2011 р., тобто амплітуда коливань складає від 14 до 20 процентних пунктів. Досить тривожними є й тенденції зміни частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) по відношенню до ВВП протягом останніх років. Показник частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у загальній сумі надходжень до бюджетної системи має стійку тенденцію до зниження: від 45,7 % у 1998 р. до 18,1 % у 2005 р. до 21,8% у 2011 р., тобто скоротилась більше як вдвічі. Поряд з цим значно збільшились надходження до місцевих бюджетів, що залежать від рішень на центральному рівні, тобто обсяги фінансової допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 3

Динаміка окремих бюджетних індикаторів за 1998–2011 р.р.

Бюджетний рік	Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %	Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %	Частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %	Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %
1998	15,0	12,9	45,7	48,1
1999	12,3	10,1	40,0	45,4
2000	11,0	8,4	29,1	35,3
2001	12,4	8,8	32,3	40,3
2002	12,8	8,8	31,4	41,1
2003	12,8	7,6	22,6	38,0
2004	11,5	6,1	19,3	36,5
2005	12,1	6,5	18,1	33,7
2006	13,9	7,0	18,3	36,2
2007	14,8	7,5	19,8	38,7
2008	13,2	6,9	22,2	41,1
2009	13,7	6,9	23,2	52,4
2010	14,0	6,8	23,5	50,0
2011	13,6	6,38	21,8	53,6

Джерело: розрахунки показників проведені авторами за матеріалами звітів Міністерства фінансів, Державної скарбниці України про виконання державного бюджету за відповідний рік [18].

За 2010 р. до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на суму 77,766 млрд. грн., у 2011 р. – 95,3 млрд. грн. Загальний обсяг трансфертів має стійку тенденцію до збільшення, питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів перевищує 50% (рис.1), що суперечить вимогам схваленої

розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції реформування місцевих бюджетів [20], основним завданням якої вбачається підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів. Наявність такої динаміки, на нашу думку, є додатковим підтвердженням того, що однозначна тенденція до фіскальної децентралізації в Україні поки що не сформувалась. Навпаки аналіз тренду бюджетних індикаторів (табл. 3) дозволяє зробити висновок про наявність стійкої негативної тенденції до централізації фінансових потоків у бюджетній сфері (з чим погоджуються й інші дослідники [21, 22]) та звуження ролі місцевих бюджетів в економіці України.

Причинами такої ситуації можуть вважатися, по-перше, традиції державного централізму, успадковані від адміністративної економічної системи; по-друге, особливості сучасного менталітету української нації, характерним для якого є існування стійкої впевненості в обов'язковості державного забезпечення переважної більшості потреб населення; по-третє, слабка політична структурованість українського суспільства, недостатність уваги до задоволення регіональних, місцевих інтересів у програмах і діях суб'єктів політичного процесу.

Окрему увагу привертає політика уряду щодо доходів і видатків місцевих бюджетів упродовж 2008-2009 років, коли внаслідок світових кризових тенденцій, посиленних системними проблемами вітчизняної економіки, значно скоротилися надходження як до державного, так і до місцевих бюджетів. При цьому спостерігалася чітка тенденція зростання щомісячних видатків місцевих бюджетів у 2009 р. порівняно з 2008 р. (вересень 2009 до вересня 2008р. - 95,2%), незважаючи на суттєве скорочення їх доходів, як з урахуванням трансфертів із державного бюджету (86,4%) і без них (94,7%).

Аналіз взаємовідносин державного та місцевих бюджетів України свідчить, що діюча система розподілу міжбюджетних трансфертів є недосконалою, рівень використання зазначених фінансових ресурсів не забезпечує якісне виконання місцевих бюджетів в цілому, фінансова забезпеченість місцевих бюджетів в Україні нині є дуже низькою.

В якості інструменту, що використовується для додаткового фінансування видатків місцевих бюджетів, застосовуються міжбюджетні трансферти (дотації вирівнювання, додаткові дотації, субвенції). Недостатність закріплених та власних доходів значно зменшує можливості органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення в суспільних послугах і спричиняє потребу в отриманні централізованої допомоги, зокрема частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів збільшувалася як протягом 1999-2002 рр. (на 16,9 процентних пунктів, складала в 2001 р. більше 30 %) [7, с. 253], так і в наступному після запровадження принципу субсидіарності, формульного підходу до визначення дотації вирівнювання (у 2003 р. – 41 %, у 2008 р. – 44,3 %, у 2011 р. – 53,1 % тобто на 12 процентних пунктів) (рис. 1).

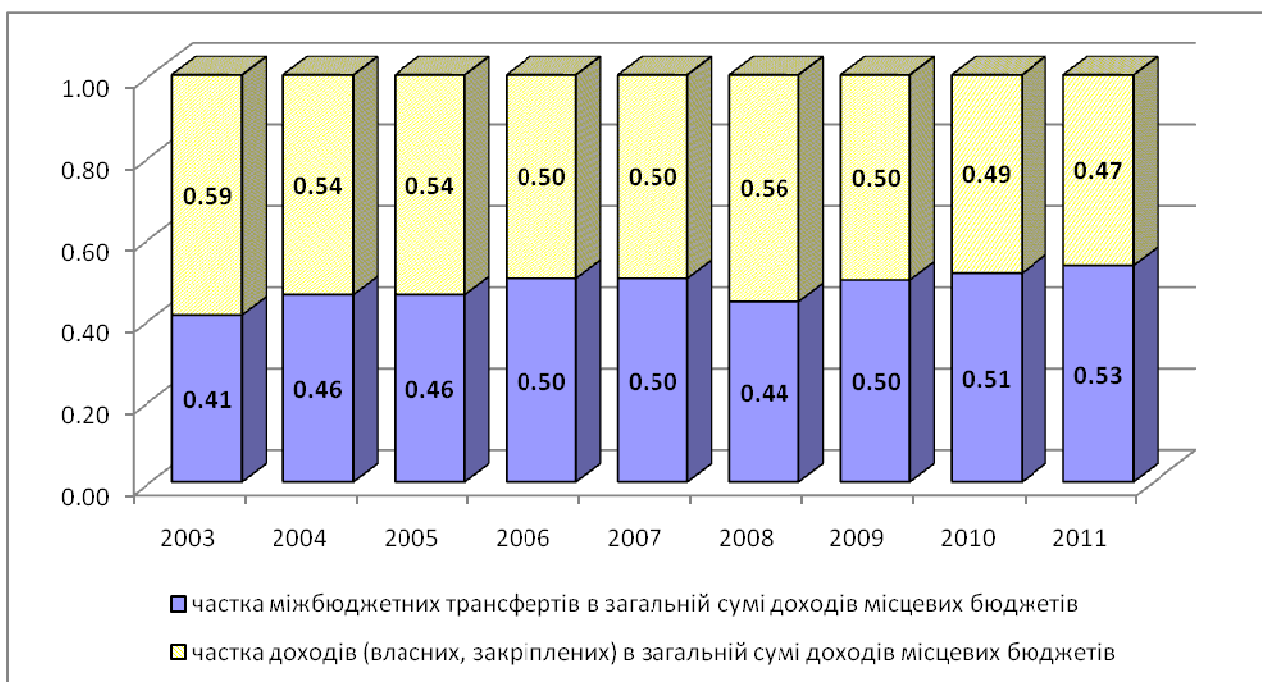


Рис.1. Структура надходжень (власних, закріплених, трансфертів) місцевих бюджетів

Джерело: побудовано авторами за матеріалами звітів Міністерства фінансів.

Майже 95% трансфертів з державного бюджету останні два роки складають дотація вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення. Реалізується як пріоритетне надання субвенцій на фінансування інвестиційних заходів і соціально-економічний розвиток регіонів (2009 р. – 224,5 млн. грн, 2010 р. – 2,641 млрд.грн., 2011 р. – 4,9 млрд. грн.), збільшення майже вдвічі, але розподіл зазначених субвенцій відбувався нерівномірно – пріоритетними були регіони з вищим рівнем доходів та можливістю для застосування схем спільного фінансування. Зокрема АРК, Одеська, Запорізька, Луганська, Донецька області, а області з нижчим економічним потенціалом отримали субвенції в обсягах у 10-25 разів менше [23].

Запроваджена система міжбюджетного регулювання доходів місцевих бюджетів не сприяє зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні власної доходної бази, про що свідчить суттєве перевищення темпів зростання обсягів трансфертів вирівнювання, які передаються місцевим бюджетам над темпами зростання самостійно залучених ними доходів. Це означає, що фінансова автономія місцевих органів влади, закріплена у ст.9 Європейської хартії місцевого самоврядування [24], залишається в Україні вкрай обмеженою.

Основна частина ресурсів, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування (майже 86 %), формується на центральному рівні, спрямовуються на виконання функцій, делегованих (переданих) державою (освіта, охорона здоров'я тощо). Серед закріплених доходів основним бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів є податок із доходів фізичних осіб (ПДФО) (питома вага якого перевищує 86%). Коливання

абсолютних показників по регіонах обумовлено чисельністю населення та рівнем заробітної плати. Найбільші надходження за цим податком є в м.Києві, Донецькій, Дніпропетровській, Полтавській областях. У загальній структурі доходів місцевих бюджетів доходи загального фонду, які є джерелом фінансування самоврядних повноважень місцевої влади (ЖКГ, транспортна інфраструктура), займають лише 5,5%, доходи спеціального фонду, що формуються на місцевому рівні та мають певне призначення, складають 8,5%. Серед власних доходів місцевих бюджетів значним за обсягом є плата за землю, але в умовах відсутності розмежування земель комунальної та державної власності в органів місцевого самоврядування відсутні можливості щодо самостійного визначення ставок оподаткування земельних ділянок і відповідно мотивація збільшення надходжень.

Абсолютне збільшення видатків місцевих бюджетів не забезпечило умов для економічного зростання регіонів, про що свідчить значна питома вага поточних витрат. Частка видатків розвитку значно коливається по регіонах: більше 10% – по АРК, Одеській, Донецькій, Луганській, Запорізькій областях; менше 5% – по Житомирській, Тернопільській, Чернігівській, Кіровоградській областях. Темпи зростання видатків на виконання делегованих державою повноважень значною мірою випереджають зростання видатків на виконання власних повноважень місцевого самоврядування. На місцевому рівні ще не вдалося відновити баланс між соціальними та інвестиційними видатками, порушений у 2009 р., на вдміну від центрального рівня, де в 2011 р. питома вага капітальних видатків у структурі видатків підвищилася до 9,4%.

Аналізуючи збалансованість місцевих бюджетів, маємо засвідчити фактичний профіцит фінансових ресурсів протягом 2010-2011 р.р. (рис. 2).

Отже, зростання видатків місцевих бюджетів має фінансово-економічне обґрунтування, але фактично джерелом покриття видатків місцевих бюджетів виступають трансферти з держбюджету та кредитування місцевих бюджетів на покриття тимчасових касових розривів за рахунок коштів Державної скарбниці України.

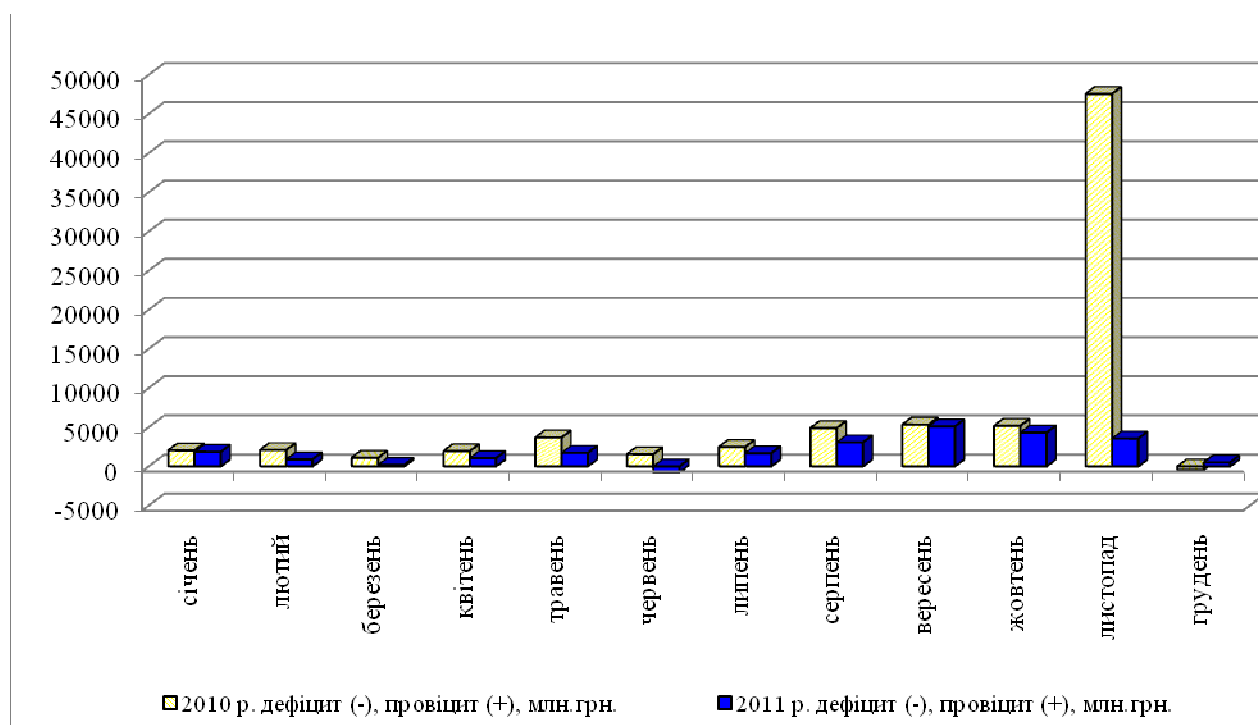


Рис. 2. Збалансованість місцевих бюджетів протягом 2010–2011 рр.

Джерело: побудовано авторами за матеріалами звітів Міністерства фінансів [18].

Враховуючи той факт, що державний бюджет планувався та виконується з дефіцитом (рис. 3), єдиним шляхом вирішення питання формування додаткових вхідних фінансових потоків бюджетної системи є зовнішні та внутрішні запозичення уряду. Фактичний обсяг дефіциту державного бюджету в 2011 р. становив 23,6 млрд. грн., або 67% від законодавчо встановленого граничного рівня (35,3 млрд. грн.). Рівень дефіциту по відношенню до ВВП – 1,8 %, що є одним із найнижчих порівняно з іншими країнами світу (в Євросоні – 4%, в Японії – 8,9 %, в США – 10%).

Державних запозичень у 2011 р. здійснено на суму 80,7 млрд. грн., в структурі переважну частку займають внутрішні запозичення (66,2%). Уведено нові боргові інструменти: ОВДП з індексованою вартістю та короткострокові, середньострокові державні облігації, номіновані в іноземній валюті. Відновлений доступ на зовнішні ринки капіталу дозволив здійснити зовнішніх запозичень в обсязі 27,3 млрд. грн. Незважаючи на нестабільну ситуацію на міжнародних ринках капіталу та погіршення глобальної макроекономічної кон'юнктури протягом 2011 р., істотних змін щодо суверених кредитних рейтингів України не відбулося. Майже половину дефіциту бюджету профінансовано за рахунок неборгових джерел – надходжень від приватизації державного майна – 11,5 млрд. грн. За рахунок надходжень від розміщення боргових зобов'язань (за вирахуванням витрат на погашення боргу – 45,6 млрд. грн.) профінансовано 35,1 млрд. грн.. Втрати від операцій з активного управління державним боргом (операції спрямовані на зменшення ризиків, пов'язаних з державним боргом, та/або отримання економії коштів державного бюджету, додаткових надходжень до державного бюджету) становили 23,0

млрд.грн. [18]. Крім того, здійснення внутрішніх запозичень шляхом розміщення та подальшої передачі державних облігацій, практично в повному обсязі до НБУ, матиме як наслідок значне підвищення інфляційного компонента, значне зниження рівня бюджетної безпеки.

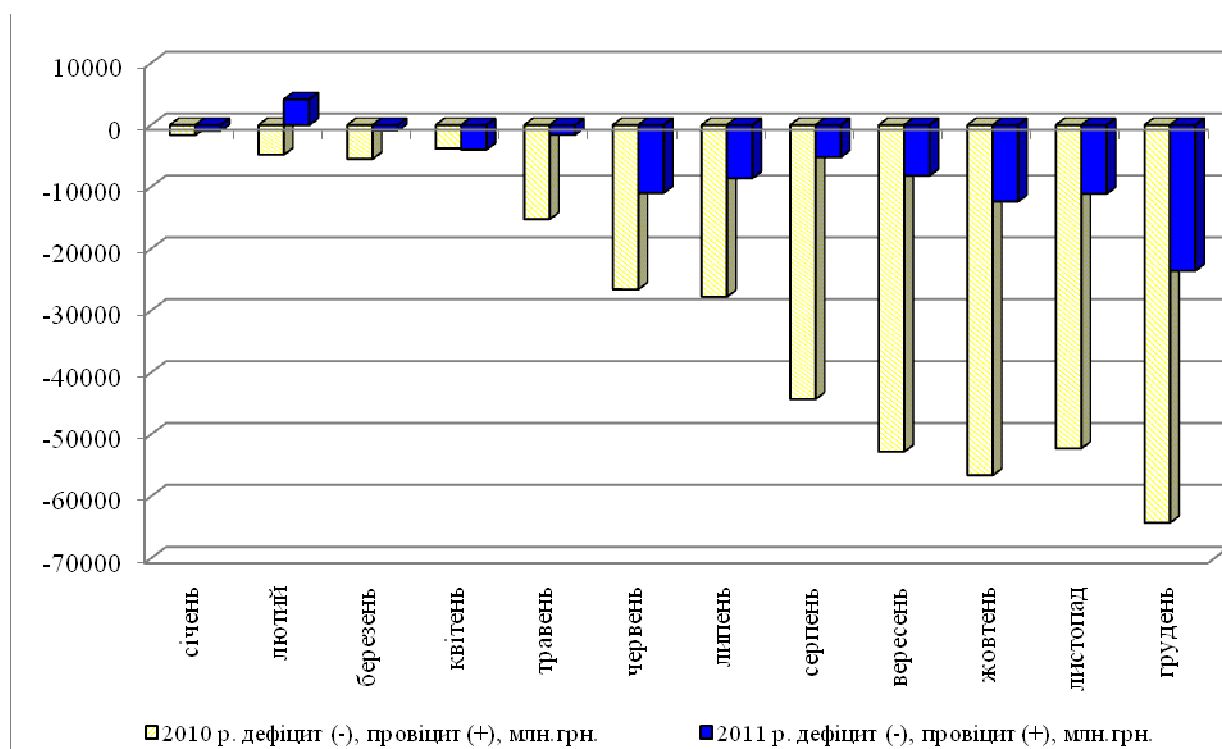


Рис. 3. Збалансованість державного бюджету України протягом 2010–2011 рр.

Джерело: побудовано авторами за матеріалами звітів Міністерства фінансів [18].

Необхідно зазначити, що зростання фактичних державних витрат, в тому числі бюджетних видатків, дефіциту, великою мірою обумовлюється правилами прийняття політичних рішень, оскільки, як доведено теорією суспільного вибору, в умовах представницької демократії в процесі прийняття законодавчих і політичних рішень кожен суб'єкт політичного процесу виходить з власних переваг (у кращому випадку з переваг своїх виборців). Отже, особливості прийняття рішень, у тому числі бюджетних, завжди приховують у собі небезпеку невиправданого збільшення державних видатків (за визначенням Дж. Б'юкенена «загрозу Левіафана») [25, с. 23].

На практиці це часто призводить до того, що фінансовий дефіцит використовується політиками як засіб купівлі голосів виборців, оскільки зростання державних видатків, враховуючи непопулярність зростання податків, стає найважливішим інструментом отримання політичної підтримки. В Україні такий стан речей має безліч яскравих прикладів, до яких зокрема належать парламентські вибори 2007 року, президентські вибори 2010/11 рр., коли лідери виборчого процесу в погоні за голосами виборців практично змагалися у передвиборчих обіцянках щодо розширення соціальних програм і збільшення соціальних виплат [26] та рішення Верховною Радою щодо збільшення рівня

мінімальної заробітної плати та пенсійного забезпечення, незважаючи на негативну динаміку бюджетних надходжень.

Суттєвою проблемою фінансового забезпечення є те, що доходна частина бюджету формується на відносно стабільній базі (що є дуже позитивним моментом), а видатки здійснюються в умовах реальної ринкової економіки з властивими їй негативними проявами – інфляцією, ростом цін, часто непрогнозованим тощо. Це створює значні проблеми для органів місцевого самоврядування у виконанні їх повноважень, передбачених законодавством.

Усі зазначені чинники є важливими і вони суттєво впливають на ефективність системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, але головними недоліком і проблемою чинної системи вважається те, що вона не створює стимулів для органів місцевого самоврядування збільшувати зусилля щодо наповнення доходної частини бюджету та нести відповідальність за використання ресурсів. Жодна система бюджетного фінансування не може функціонувати ефективно, якщо вона не створює дієвих стимулів для органів місцевого самоврядування в нарощуванні ними економічної потужності та розширенні бази оподаткування без загрози втратити додаткові доходи повністю або значну їх частину.

Дослідниками питань економічної безпеки неодноразово підкреслювалося, що існуюча податкова система є непомірним тягарем для товаровиробників, пригнічує виробництво, провокує несплату податків до бюджету держави та створює серйозну загрозу економічній безпеці України, і для економічного зростання та успішного функціонування національної економіки необхідно створити зрозумілу, стабільну, ефективну податкову систему [14; 15].

У сучасних умовах фінансової нестабільності та недосконалості податкового законодавства й законодавства, що регулює економічну діяльність, якщо не буде створено стимулів для органів місцевого самоврядування по збільшенню обсягів надходжень до місцевих бюджетів, наслідки інших економічних реформ будуть далекими від очікуваних. Органи влади на місцях краще, ніж будь-хто інший, знають реальну економічну ситуацію на підприємствах, що знаходяться на їх території, і можуть на неї ефективно впливати. Сучасна ж система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні швидше стимулює споживацькі настрої у витрачанні коштів, а не активну мобілізацію коштів із можливих джерел і створення умов для економічного зростання та розширення бази оподаткування.

На якість прийняття бюджетних рішень впливає наявність необхідної інформації та стимулів, які сприяють її перетворенню в необхідні рішення, а також ступінь прозорості управлінських дій у бюджетній, податковій сферах.

Згідно з умовами Міжнародного валютного фонду необхідними передумовами прозорості та сталого стану державних фінансів є: прозорість процесів підготовки проекту бюджету, його виконання та звітності; доступність інформації про минулу, поточну, прогнозовану на майбутнє діяльність уряду; чіткість механізмів координації, регулювання бюджетної діяльності, відносин між органами державного управління та національною економікою;

забезпечення гарантій якості бюджетно-податкової інформації, її незалежного контролю.

До необхідних норм і правил прийняття рішень щодо державних видатків, що сформовані під впливом норм і правил суспільного життя, належать [9, с.67-69]:

- пряме обмеження бюджетних видатків (наприклад, обмеження темпів зростання бюджету, співставлення темпів зростання державного бюджету та ВВП тощо);
- встановлення процедурних обмежень при прийнятті бюджетних рішень (рішення щодо внесення змін до бюджету, збільшення видатків, державної заборгованості) мають прийматися більшістю голосів у дві третини депутатів;
- встановлення структурних обмежень (законодавчі акти, що призводять до збільшення державних видатків (підвищення середньої заробітної плати в державному секторі, збільшення пенсій, додаткові соціальні гарантії) мають прийматися тільки за наявності в розпорядженні держави відповідних доходів);
- оцінка фіскальних ризиків (завищення прогнозних значень ВВП через переоцінку реальних темпів економічного розвитку призводить до завищення номінальних бюджетних доходів і прийняття рішень про збільшення видатків);
- застосування програмного методу планування видатків унеможливорює безконтрольне збільшення видатків протягом строку дії бюджетної програми (від трьох років);
- обов'язковість виконання бюджетних рішень (виконання функцій бюджетом може відбуватися виключно за умови гарантування його обов'язкового характеру).

Необхідно зазначити, що більшість країн світу протягом двох останніх десятиріч виявляють глибоку зацікавленість до децентралізації управління, яка у розвинутих країнах використовується в якості ефективного інструменту реорганізації системи надання суспільних послуг, а в країнах, що розвиваються, її метою, крім підвищення ефективності та економічності надання суспільних послуг, є прискорення процесу економічного зростання та запобігання макроекономічної нестабільності.

В основі ідеї фіскальної децентралізації, автором якої є Ч.Тібу, лежить перерозподіл функцій, фінансових ресурсів і відповідальність за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. На його думку, саме такий підхід дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами [27]. При цьому процес децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів і розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів і підтримки системи соціального страхування.

Отже, фіскальна децентралізація передбачає не тільки перегляд структури податків і трансфертів, впорядкування видаткових повноважень, але й зміну ролі та місця органів управління в економіці. У цьому плані одним із основних аргументів на її користь, який часом переважає навіть вигоди від економії на масштабі виробництва суспільних благ, є наближення управління до громадян. При цьому полегшується співпраця органів місцевого самоврядування з приватним сектором, підвищується ефективність діяльності недержавних структур, зменшуються видатки місцевих бюджетів на виконання невластивих їм завдань, заохочується вкладення коштів підприємцями, громадськими організаціями, приватними фондами в розвиток місцевої інфраструктури, тобто ефективне впровадження політики фіскальної децентралізації має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень [1, с.28]. Децентралізація певним чином сприяє макроекономічній стабілізації та зупиненню росту видатків центрального уряду, крім цього одним із важливих аспектів фіскальної децентралізації є створення умов для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами [4, с.10-12].

Основи фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування закріплені в ряді законодавчих актів України, зокрема: у ст.142 Конституції зазначається, що фінансовою основою місцевого самоврядування, окрім іншого, є доходи місцевих бюджетів [28]; Бюджетним кодексом України за місцевими бюджетами закріплені в якості складових доходної частини податки та збори, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів („кошик №1”), визначено перелік власних доходів („кошик № 2”), проведено розмежування видаткових повноважень [17]; законом “Про місцеве самоврядування в Україні конкретизуються окремі положення Конституції та розмежовуються повноваження рад, їх виконавчих органів і місцевих державних адміністрацій, при цьому мінімальні розміри місцевих бюджетів мають визначатися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом [29].

Західними експертами зазначається, що політика фіскальної децентралізації може бути ефективною, якщо дотримуються певні умови: виборність представників місцевих органів влади; призначення керівників місцевих органів обраними представниками; наявність у місцевих органів влади значних податкових повноважень і закріплення за ними мають бути значні видаткові зобов'язання; спроможність місцевих органів здійснювати податкове адміністрування; самостійність органів місцевого самоврядування у визначенні рівня надання суспільних послуг [10, с. 61].

Приймаючи рішення про дотримання політики фіскальної децентралізації, необхідно: по-перше, чітко сформулювати цілі; по-друге, визначити роль держави в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема, у здійсненні економічної політики країни; по-третє, врахувати, що фіскальна децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним

потенціалом до більшої автономності. Цілями фіскальної децентралізації має бути справедливе надання послуг, ефективний розподіл видатків, макроекономічне зростання і стабільність.

Гальмування процесів фіскальної децентралізації в Україні пояснюється тим, що опробовані в розвинутих країнах „рецепти” реформ не можуть бути адекватно реалізовані в країнах з транзитивною економікою та недосконалою системою управління, до яких належить і Україна. Доходна частина місцевих бюджетів формується головним чином за рахунок загальнодержавних податків і зборів. Особливо показовим є дуже низька відносна частка місцевих податків і зборів, яка для більшості українських міст складає в середньому 3-5 %, а для сіл та селищ є ще меншою (близько 1 %), в середньому для місцевих бюджетів ледве перевищує 0,5%. Місцевих податків за рік в середньому зібрано на суму 17 грн. із розрахунку на людину. В Україні вже давно визнано, що інститут місцевих податків і зборів має бути посилений, але реальних результатів немає, недивлячись на прийнятий Податковий кодекс.

Водночас потрібно зазначити, що незважаючи на те що в Україні сформувались об'єктивні передумови для фіскальної децентралізації шляхом модернізації існуючої бюджетної системи України в напрямі підвищення ролі місцевих бюджетів і розширення повноважень місцевих органів влади. Її практична реалізація може здійснюватися як мінімум двома шляхами: як у напрямку розширення повноважень органів місцевого самоврядування стосовно введення нових податків і зборів, зокрема прихильниками цього підходу серед можливих реальних альтернатив найчастіше розглядаються додатковий місцевий податок на доходи громадян; і податок на нерухомість, який становить 99,5% у структурі податкових надходжень бюджетів місцевого самоврядування Великої Британії, 35,7% – Франції, 29,9% – Словенії; 28,7% – Іспанії [30]; так і в напрямі запровадження пропорційного розподілу податкових надходжень між центральним і місцевими бюджетами, який би передбачав поступове зростання частки місцевих бюджетів при цьому перерозподілі та збільшення прав місцевих органів влади щодо визначення та розпорядження фінансовими ресурсами.

При цьому потрібно зазначити, що не реалізоване до цього часу передбачене Податковим кодексом введення податку на нерухомість має в умовах України супроводжуватися або скасуванням якогось із існуючих податків чи зборів, або, що є більш обґрунтованим з практичної точки зору, зменшенням рівня існуючих податків. Інакше, незважаючи на опробованість податку на нерухомість у провідних економічних країнах, його введення призведе до підвищення існуючого рівня оподаткування, який за оцінками усіх без винятку національних та іноземних експертів і так є зависоким.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів у країнах із розвинутою ринковою економікою також є муніципальні платежі за послуги, що надаються місцевими органами влади. При цьому ціни та тарифи на послуги, як правило, також самостійно встановлюють місцеві органи влади. Зокрема, за рахунок муніципальних платежів формуються близько 33% доходів низових бюджетів на Кіпрі, у Греції – 22%, Люксембурзі – 29% , Португалії – 19%, Румунії, Іспанії та Німеччині – 16%, Нідерландах, Норвегії – 13%. Водночас частка таких доходів у

Туреччині та Латвії складає 1%, у Франції – 2%, оскільки кожна країна має власні підходи щодо плати за послуги, які надаються місцевою владою [30]. У багатьох країнах плата за ці послуги не покриває видатків на їх надання, тобто соціальне призначення місцевої влади реалізується через дотаційність більшості послуг, які надаються територіальним громадам.

Бюджетна система використовується державою як інструмент здійснення територіального, внутрішнього та міжгалузевого розподілу та перерозподілу ВВП з метою вдосконалення структури суспільного виробництва й забезпечення соціальних гарантій. Взаємовідносини між ланками бюджетної системи є досить складними та мають формуватися за принципами єдності, самостійності, збалансованості, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності тощо. При цьому принципи самостійності та обґрунтованості передбачають чітке розмежування функцій і повноважень між різними рівнями системи.

З метою дотримання безпечного рівня розвитку бюджетної системи як складової фінансової системи доцільним є врахування економічних ризиків 2012 року для України (рецесія в Європі та скорочення економік світу; консервація цін на російський газ; не відновлення співпраці з МВФ; обслуговування зовнішнього боргу держави, девальвація; підвищення соціальних стандартів під час парламентських перегонів; посилення фіскального тиску на бізнес; зменшення інвестування в економіку; скорочення обсягів банківського кредитування; нестабільність цін на ринку сільгосппродуктів, продуктів харчування, пального) та запровадження механізмів упередження негативних наслідків.

Висновки. Враховуючи викладене вище, можна дійти таких висновків:

- органи місцевого самоврядування не володіють достатніми фінансовими ресурсами для виконання закріплених і власних повноважень у достатньому обсязі: невиконання планових показників погіршує рівень та якість соціальних послуг; наявна стійка тенденція збільшення залежності органів місцевого самоврядування від центру щодо формування доходів (86% надходжень місцевих бюджетів – фінансовий ресурс, що розраховується і розподіляється на рівні держави); частка податків, зборів, що спрямовується на забезпечення власних повноважень місцевого самоврядування поступово знижується;

- покращення формування місцевих бюджетів має передбачати чіткий розподіл компетенцій між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування та поступову децентралізацію державних фінансів, що повинно знайти своє відображення в чинному законодавстві України;

- діюча система міжбюджетних відносин не може вважатися досконалою через низку проблем: посилюється централізація фінансових ресурсів всупереч Концепції реформування місцевих бюджетів; недосконалість (інколи відсутність) методики визначення обсягів трансфертів і критеріїв, умов надання окремих їх видів не дозволяють в повному обсязі забезпечити об'єктивну потребу відповідних місцевих бюджетів у фінансових ресурсах; численні зміни обсягів, видів трансфертів, що вносяться протягом бюджетного року;

- потребує вдосконалення механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання в напрямі визначення фінансових нормативів бюджетної

забезпеченості на рівні області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану, потенціалу відповідних територій з метою бюджетного планування розмірів фінансових ресурсів для задоволення місцевих потреб;

- нині в Україні мають місце негативні тенденції щодо бюджетної безпеки, виконавчою владою застосовуються не всі можливості щодо обґрунтованого бюджетного прогнозування, представницькою (законодавчою) владою приймаються бюджетні рішення без врахування загальних бюджетних прогнозів, які б відповідали нормам економічної безпеки України у сучасних умовах.

Ураховуючи, що фінансова безпека є одночасно і надсистемою, що серед інших містить складову бюджетної безпеки, і складовою економічної безпеки, яка в свою чергу представляє собою підсистему безпеки національної, нехтування проблемами забезпечення фінансової безпеки є прямою загрозою національній безпеці України. Це питання є важливим як для держави в цілому, органів місцевої влади, так і кожного її громадянина.

Список використаних джерел

1. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: навч. посіб / [С. Мельник, В. Серсо, С. Ільїних та ін.]. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.
2. Василик О.Д. Державні фінанси України: навчальний посібник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 606 с.
3. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В.Є. Воротін. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
4. Дроздовська О. Фінансова децентралізація: об'єктивна необхідність та основні цілі / О. Дроздовська // Наукові праці НДФІ. – 2002. – № 2(17). – С.8-14.
5. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989– 2001) / В.І. Кравченко. – К.: КМ Academia, 2001. – 458 с.
6. Опарін В. Бюджетний менеджмент: навчальний посібник / [В. Опарін, В. Федосов, Л. Сафронова]. – К.: КНЕУ. – 2004. – 864 с.
7. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: монографія / С. Слухай. – К.: АртЕк, 2002. – 288 с.
8. Уоттс Рональд Л. Федеративні системи: пер. з англ. / Р.Л. Уоттс. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2002. – 192 с.
9. Чечетов М.В. Бюджетний менеджмент: навч. посібник в 2-х част. / [М.В. Чечетов, Н.Ф. Чечетова, А.Ю. Бережна]. – Х.: ВД ІНЖЕК, 2004. – Т.1.
10. Bahl Roy. Fiscal Decentralization as Development Policy // Public Budgeting & Finance, Summer 1999. – Volume 19 Number 2. P.59-75.
11. Сухоруков А.І. Фінансова безпека держави / А.І. Сухоруков, О.Д. Ладюк Фінансова безпека держави. – К.: ЦУЛ, 2007. – 192 с.
12. Економічна безпека / за ред. З.С. Варналія. – К.: Знання, 2009. – 647 с.
13. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 р. № 60.

14. Шлемко В.Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія / В.Т. Шлемко, І.Ф. Бінько. – К.: НІСД, 1997. – 144 с.
15. Мунтіян В.І. Економічна безпека України / В.І. Мунтіян. – К.: КВІЦ, 1999. – 462 с.
16. Основы национальной безопасности / [Л.А. Михайлов и др.]. – М.: Академия, 2008. – 176 с.
17. Бюджетний кодекс України, затверджений Законом України № 2456-VI від 08.07.2010 р.
18. Звіти Міністерства фінансів, казначейської служби України про виконання державного бюджету за відповідний рік//режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>
19. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік, затверджені постановою колегії Рахункової палати України//режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/>
20. Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р.
21. Слухай С. Особливості фінансової децентралізації в Україні / С. Слухай // Наукові праці НДФІ. – 2002. – №(4)19. – С.48-55.
22. Стефанюк І.Б. Взаємовідносини державного та місцевих бюджетів України у 2010 р. / І.Б. Стефанюк // Регіональна економіка. – 2011. – №2.
23. Порядок використання у 2010 р. коштів Стабілізаційного фонду для реалізації інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2010 № 421
24. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України № 452/97 від 15.07.1997 р.
25. Бьюкенен Дж. Сочинения / Дж. Бьюкенен. – М.: Таурис Альфа, 1997.
26. Мірошніченко О.В. Державна податкова політика та ілєгалізація економічної діяльності в контексті економічної безпеки України / О.В. Мірошніченко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 2 (11). – С.167-174.
27. Tiebout, Charles M. An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Universities–National Bureau Committee for Economic Research. Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. Princeton: Princeton University Press, 1961.
28. Конституція України: зб. нормат.актів. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 96 с.
29. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97 із змінами та доповненнями.
30. Government Finance Statistics Yearbook.–Vol.XXV.–2001.–International Monetary Fund.–Washington, 2001.–508 p.

Подано до редакції 17 жовтня 2012 року

Бережная А.Ю., Мирошніченко А.В.

Стабилизация местных бюджетов как фактор обеспечения финансовой безопасности государства

Исследуется современное состояние, проблемы финансового обеспечения местных бюджетов, финансовая состоятельность органов местного самоуправления и влияние разбалансированности бюджетной системы в контексте обеспечения финансовой безопасности государства. Доказывается наличие устойчивой тенденции к централизации финансовых потоков бюджетной сфере, рассматривается вопрос перераспределения финансовых потоков через бюджетную систему путем фискальной децентрализации и возможные последствия этого.

Ключевые слова: *финансовая безопасность, экономическая безопасность, местные бюджеты, налоги, фискальная децентрализация.*

Berezna A.Y. , Miroshnichenko A.V.

Stabilisation of local budgets as the way of ensuring financial security of the state

This article explores the current state, problems of financial security of local budgets, the financial position of the bodies of local self-government and the influence of the imbalance of the budgetary system in the context of ensuring the financial security of the state. Also prove that there is a stable trend towards the centralization of financial flows in the budget sphere and is considered the question of redistribution of financial flows through the budget system by fiscal decentralization and its possible consequences.

Key words: *financial security, economic security, local budgets, taxes, fiscal decentralization.*

Бережна Алла Юріївна – кандидат економічних наук, доцент, начальник Регіонального відділення Фонду державного майна України у Полтавській області.

Мірошніченко Олексій Володимирович – кандидат економічних наук, заслужений економіст України, голова правління Миколаївської обласної громадської організації «Об'єднання економістів».