

УДК 336 (075. 8)

Іваницька М. П.,

аспірант Тернопільського національного економічного університету

СТАБІЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Проведено аналіз фінансового стану місцевих бюджетів і розкрито перспективи їх фіскальної децентралізації у контексті забезпечення фінансової безпеки України.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансова безпека держави, валовий внутрішній продукт.

Проведен анализ финансового состояния местных бюджетов и раскрыто перспективы их фискальной децентрализации в контексте обеспечения финансовой безопасности Украины.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовая безопасность государства, валовый внутренний продукт.

The analysis of the financial state of local budgets is conducted and exposed prospect the fiscal decentralization in the context of providing of financial safety of Ukraine.

Keywords: local budgets, financial safety of the state, gross domestic product.

Постановка проблеми. Місцеві бюджети є особливою формою розподільчих відносин, пов'язаною з виокремленням частини вартості валового внутрішнього продукту у фондах грошових коштів місцевих органів влади і її використання в основному на задоволення різнобічних соціально-культурних та комунально-побутових потреб членів суспільства

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової безпеки держави, що є однією з найважливіших складових економічної безпеки країни. За їхніх коштів здійснюється більша частина державних видатків на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, фізичну культуру і спорт, культуру, мистецтво та засоби масової інформації, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику. Однак частка місцевих бюджетів у ВВП та зведеному бюджеті України має тенденцію до скорочення. Дуже ослабленою є власна дохідна частина місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування, внаслідок чого погіршується якість виконання ними своїх функцій і повноважень. Значно обмеженими є фінансові можливості місцевої влади та територіальних громад, що є причиною послаблення фінансової безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні і практичні аспекти розвитку місцевих бюджетів як сукупності взаємопов'язаних елементів бюджетних відносин (інститутів, ланок), за допомогою яких органи місцевого самоврядування формують, розподіляють та використовують грошові кошти, розглядалися і досліджуються на сучасному етапі цілим низкою вітчизняних фахівців, зокрема таких як О. Д. Василик, В. Є. Воротін, В. Г. Дем'янишин, О. В. Дроздовська, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, Л. Сафронова, В. Опарін, В. Федосов, С. Юрій та інші.

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

Виклад основного матеріалу. Місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації регіональної політики макроекономічного регулювання, за допомогою якого перерозподіляється значна частка ВВП, посилення ролі місцевого самоврядування, зміцнення фінансової безпеки держави.

Враховуючи те, що фінансова безпека є багатоаспектним явищем [4; 18], у сучасній економічній літературі існує кілька визначень понять фінансової та бюджетної безпеки. З нормативного погляду фінансову безпеку розуміють 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 [9; 10; 21]. Бюджетна безпека як складова фінансової безпеки, своєю чергою, розглядається як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевих бюджетів, а також ефективності використання бюджетних коштів [9].

Будь-яке явище у сфері безпеки слід вивчати, з одного боку, як ціле, відносно самостійне, що включає чимало явищ меншого масштабу, з іншого – як безпосередню частину більшого явища, що відчуває його вплив і впливає на нього; нова якість цілого в порівнянні із звичайною сумою його частин виникає завдяки структурі, що представляє спосіб поєднання і взаємозв'язку компонентів, що входять до нього [13].

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 бюджетної безпеки, для якого застосовуються відповідні індикатори з ви-

значеними пороговими значеннями (табл. 1), необхідне для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, відвернення та нейтралізації реальних та потенційних загроз національним інтересам у цій сфері.

Таблиця 1
Окремі індикатори бюджетної безпеки України*

Індикатор	Порогове значення		Фактичне значення						
	за Методикою Мінекономіки	за Маастріхтськими 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 витрат на одну особу між регіонами, %	не більше 20-30%	не більше 20-30%	140	129	118	122	108	110	102
Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП, %	не більше 55%*	не більше 55%	14,3	14,8	12,3	19,9	34,8	39,9	36,0
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	не більше 200	не більше 200	186	210	228	242	370	499	537

* Складено на основі норм Бюджетного кодексу України, де обсяг основної суми державного боргу не повинен перевищувати 60 % фактичного річного обсягу ВВП [1].

** Розрахунки проведені за матеріалами звітів Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та Висновків Рахункової палати України про виконання державного бюджету за відповідний рік [3; 5; 6].

Подані дані свідчать про наявність таких загроз для безпеки національної економіки в бюджетній сфері, як: великі обсяги фінансових ресурсів, які перерозподіляються через бюджетну сферу; неприпустимі розміри амплітуди коливань витрат 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.

Проведення активних заходів стимулювання розвитку економіки та 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. Дані дослідження свідчать про наявність тісного зв'язку між розміром бюджетного дефіциту і 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 у групі країн, де зафіксований профіцит бюджету мали місце найвищі темпи економічного зростання (2,8% у середньому за рік) [4].

Розвиток економіки України впродовж 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% в 2010 р. до 3,8% в 2011 р.), нестабільність на світових фінансових та товарних ринках, темпи зростання економіки України прискорились (хоча додатковий внесок у зростання показників зумовлений статистичним ефектом низької бази порівняння – 2009 р.), про що свідчить динаміка ВВП (табл. 2.).

Таблиця 2
Динаміка бюджетних показників за 2007-2011рр. *

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	0,84	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 та гарантований державою борг	88,7	189,4	317,9	432,3	473,1	2,13	1,68	1,36	1,09

* Складено на основі звітів Міністерства фінансів України про виконання державного бюджету за відповідний рік [6]

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 в 2011 р. – 103,5%, в 2010 р. – 100,8%, в 2009 р. – 85,5 % (хоча, якщо порівняти з плановими показниками без вказаних змін, ситуація інша: в 2011 р. – 111,7%, в 2010 р. – 96,5%, в 2009 р. – 87,4%). За висновками Колегії Рахункової палати України [3] зменшення визначених законом доходів державного бюджету свідчить про їх нереальність, нестабільність бази оподаткування та низький рівень адміністрування податків та зборів.

Упродовж 2010-2011 рр. темпи зміни доходів державного бюджету та міжбюджетних трансфертів перевищували темпи зміни ВВП. Уповільнене збільшення видатків державного бюджету у порівнянні з ВВП у 2011 р. є позитивним, але активне зростання міжбюджетних трансфертів свідчить про перенесення частини бюджетних видатків на місцевий рівень.

Місцеві бюджети виступають 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. Вони є також важливим інструментом проведення економічної 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 щодо 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 [4], що негативно впливає на фінансову безпеку держави.

Враховуючи той факт, що 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 щодо ВВП держави, що є важливим чинником 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 явно 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 % в 2011 р., тобто амплітуда коливань становить від 14 до 20 процентних пунктів. Досить тривожними є й тенденції зміни частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) щодо ВВП упродовж 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% в 1998 р. до 18,1% в 2005 р. та до 21,8% в 2011 р. Поряд з цим значно збільшились надходження до місцевих бюджетів, що залежать від рішень на центральному рівні, зокрема обсяги фінансової допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів.

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 [7], основ-

ним 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 [16, 17]) та звуження ролі місцевих бюджетів в економіці України, що негативно відображається на фінансовій безпеці держави.

Таблиця 3
Динаміка окремих бюджетних індикаторів за 1998-2011 рр. *

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

*Складено на основі показників за матеріалами звітів Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України про виконання державного бюджету за відповідний рік [5, 6]

Причинами такої ситуації, на нашу думку, є: 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 більшості потреб населення; по-третє, слабка політична структурованість українського суспільства, недостатність уваги до задоволення регіональних, місцевих інтересів у програмах та діях суб'єктів політичного процесу.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна дійти висновку, що найважливішими критеріями формування та виконання державного і місцевого бюджетів відповідно до вимог економічної безпеки [11, с. 65] доцільно вважати:

- відповідність бюджетної політики національним інтересам, а не інтересам політичної кон'юнктури;
- забезпечення суверенітету держави у здійсненні національної бюджетної політики;
- зміцнення держави на основі забезпечення фінансовими ресурсами можливостей реалізації її функцій у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики;
- реальність цілей бюджетної політики та створення умов для їх досягнення;
- забезпечення самостійності та незалежності державного бюджету і стабільності його доходів як засобу забезпечення самостійності і незалежності центральної влади від регіонів;
- підтримка в бюджетній системі необхідного ступеня залежності регіонів від державного бюджету;
- забезпечення цілісності та єдності бюджетної системи як фінансової основи і передумови цілісності та єдності Української держави;
- здатність бюджетної системи забезпечити єдність ринкового економічного простору, фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської та податкової систем;
- узгодженість у бюджетному процесі річних і стратегічних завдань державної політики економічного розвитку.

Література:

1. Бюджетний кодекс України, затверджений Законом України № 2456-VI від 08. 07. 2010 р.
2. Василик О. Д. Державні фінанси України: навчальний посібник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 606 с.
3. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2010 рік, затвержені постановою колегії Рахункової палати України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/search/results?searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1&search_param=%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82&x=0&y=0

4. Економічна безпека / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання, 2009. – 647 с.
5. Звіт Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за відповідний рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/search/results?searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1&search_param=%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82&Submit.x=0&Submit.y=0&Submit=%D0%97%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B8
6. Звіти Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2008–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=276024&cat_id=244333
7. Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 23. 05. 2007 р. № 308-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>
8. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. – К. : КМ Academia, 2001. – 458 с.
9. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджена наказом Міністерства економіки України від 02. 03. 2007 р. № 60. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.4251.0>
10. Мунтян В. І. Економічна безпека України / В. І. Мунтян. – К. : КВПЦ, 1999. – 462 с.
11. Нікіфоров П. О. Сутність та значення фінансової безпеки страхової компанії / П. О. Нікіфоров, С. С. Кучерівська // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 65–77.
12. Опарін В. Бюджетний менеджмент : навчальний посібник / [В. Опарін, В. Федосов, Л. Сафронова]. – К. : КНЕУ. – 2004. – 864 с.
13. Основы национальной безопасности / [Л. А. Михайлов и др.]. – М. : Академия, 2008. – 176 с.
14. 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.
15. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : монографія / С. Слухай. – К. : АртЕк, 2002. – 288 с.
16. Слухай С. Особливості фінансової децентралізації в Україні / С. Слухай // Наукові праці НДФІ. – 2002. – № (4) 19. – С. 48–55.
17. Стефанюк І. Б. Взаємовідносини державного та місцевих бюджетів України у 2010 р. / І. Б. Стефанюк // Регіональна економіка. – 2011. – № 2.
18. Сухоруков А. І. Фінансова безпека держави / А. І. Сухоруков, О. Д. Ладюк Фінансова безпека держави. – К. : ЦУЛ, 2007. – 192 с.
19. Уоттс Рональд Л. Федеративні системи : пер. з англ. / Р. Л. Уоттс. – Х. : Центр освітніх ініціатив, 2002. – 192 с.
20. 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.
21. Шлемко В. Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. – К. : НІСД, 1997. – 144 с.