

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

С.М. Фролов

**Бюджетний менеджмент і проблеми
розвитку прикордонних територій**

Монографія

Суми
«Видавництво СумДУ»
2010

УДК 005.915: 341.221.27
ББК 65.9 (4 Укр) 261.3
Ф 91

Рецензенти:

О.Ф. Балацький - доктор економічних наук, професор,
Сумський державний університет;
М.М. Єрмошенко - доктор економічних наук, професор,
Національна академія управління;
С.М. Козьменко - доктор економічних наук, професор,
ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»

*Рекомендовано до друку вченою радою Сумського державного університету
(протокол №5 від 14.10.2010)*

Фролов С.М.

Ф 91 Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних
територій: монографія / С.М. Фролов. – Суми: Вид-во СумДУ, 2010. – 317
с.

ISBN 978-966-657-322-6

У монографії розглядаються основні принципи, функції і методи бюджетного менеджменту. Досліджуються стан організації бюджетного менеджменту в Україні, стан виконання державного бюджету останніми роками, а також основні принципи і практична реалізація соціально-економічної політики держави на прикордонних територіях, наводяться основні засади і принципи організації бюджету у прикордонних областях України.

Монографія орієнтована на наукових співробітників, практиків державного управління і місцевого самоврядування, аспірантів і студентів економічних спеціальностей. У монографії наведені дослідження, що були проведені у Сумському державному університеті.

**УДК 005.915:341.221.27
ББК 65.9 (4 Укр) 261.3**

ISBN 978-966-657-322-6

© Фролов С.М., 2010
© Видавництво СумДУ, 2010

Наукове видання

Фролов Сергій Михайлович

**Бюджетний менеджмент і проблеми
розвитку прикордонних територій**

Монографія

Відповідальний за випуск С.М. Фролов
Редактори: Н.А. Гавриленко, Н.В. Лисогуб
Художнє оформлення обкладинки М.М. Гончаров
Комп'ютерне верстання О.П. Дедова

Формат

Видавець і виготовлювач
Сумський державний університет,
вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3062 від 17.12. 2007.

Вступ

Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її адміністративно-територіальних одиниць, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання. Як мету такої політики необхідно також відзначити поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Особливо важливим вищезазначене є для прикордонних регіонів України.

Проте існує дуже багато причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та забезпечення стабільності регіонів держави, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

До основних проблем реалізації державного бюджету, які потребують негайного вирішення, необхідно віднести питання зростання державного боргу, постійний дефіцит бюджету, переважання у бюджеті частки соціальних витрат та скорочення капітальних інвестицій, дисбаланс у міжбюджетних відносинах.

В умовах, коли до цього часу залишаються невирішеними питання вибору пріоритетів для визначення цільових державних програм, можна констатувати, що множинність державної підтримки призводить до розпорошування коштів та створює реальну проблему недофінансування окремих заходів.

Дуже важливим аспектом реалізації бюджету є ефективні відносини між центральним та місцевими бюджетами. Необхідно переглянути порядок формування міжбюджетних трансфертів, виходячи із соціальних стандартів, але це неможливо без реформування місцевого самоуправління в цілому і адміністративно-територіального устрою зокрема. Проблемним аспектом

залишається впорядкування джерел формування місцевих бюджетів розвитку. Необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики.

Розроблення пропозицій щодо подальшого реформування бюджетного механізму, яке б дозволило державі та місцевим органам самоврядування використовувати бюджет як дієвий інструмент регулювання регіонального розвитку, адже до цього часу в Україні не вдалося вирішити завдання використання бюджету як знаряддя активного впливу на економічні процеси на регіональному рівні, стимулювання розвитку підприємництва, залучення інвестицій в економіку регіонів, пріоритетного розвитку депресивних та проблемних територій.

Завдання проведення бюджетної реформи вимагають подальших наукових пошуків, ґрунтовних досліджень, зокрема, закріплення доходів, розподілу видатків, визначення міжбюджетних трансфертів та ін.

Саме означеному колу проблем, і в першу чергу дослідженню бюджетного менеджменту у контексті розвитку прикордонних територій, присвячена дана монографія. Дослідження може бути рекомендоване для фахівців у галузі фінансів і бюджетного менеджменту, а також для теоретиків і практиків місцевого самоврядування. Дослідження також буде корисним для студентів і аспірантів економічних спеціальностей, викладачів та науковців.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

1.1. Загальні питання організації бюджетного процесу в Україні

Ефективність управління бюджетом має вирішальну роль для держави. Саме тому необхідно удосконалювати функції органів законодавчої і виконавчої влади та фінансових органів стосовно бюджету, а також стосовно методів, що використовують ці органи у процесі управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають під час руху бюджетних потоків.

На сьогодні ситуація в Україні потребує істотних змін у розвитку бюджетного менеджменту, який, на думку більшості фахівців даної галузі, являє собою комплекс принципів, методів, функцій, прийомів і засобів, спрямованих на ефективне та цільове використання бюджетних ресурсів.

Економічні тенденції й наслідки світової фінансової кризи показали, що від якості та своєчасності прийняття рішень з питань формування дохідної частини бюджету, проведення податкової політики, державних видатків та міжбюджетних відносин залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Зміни у структурних елементах бюджетного менеджменту (бюджетне планування, організація виконання бюджету, облік виконання бюджету та звітність, контроль за виконанням бюджету) повинні відіграти визначальну роль на різних етапах бюджетного процесу.

Як відомо, бюджетному плануванню держави передують підготовча робота, що включає в себе таке: розроблення основних прогнозних макропоказників соціального і економічного розвитку України на плановий рік; розроблення і затвердження Постанови Верховної Ради України «Про основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний рік»; аналіз результатів виконання бюджету за минулий рік і очікуваного виконання бюджету в

поточному році та підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Виконання основних функцій держави здійснюється завдяки розробленню і реалізації державної бюджетної політики. Як відомо, бюджетна політика є системою заходів і дій органів влади в галузі управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію поставлених завдань і цілей з економічного та соціального розвитку. Вона має сприяти державній підтримці зростання економіки, створенню умов для залучення інвестицій, проведенню протекціоністської політики відносно вітчизняних товаровиробників. Стратегічною метою бюджетної політики є забезпечення фінансової і соціальної стабільності в країні.

Бюджетна політика держави здійснюється через функціонування бюджетного механізму, під яким розуміють сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку країни. До складу бюджетного механізму, на думку фахівців, слід включати бюджетне планування і регулювання (програмно-цільовий метод, методологічні засади організації міжбюджетних відносин), фінансові показники, нормативи, ліміти, резерви, пріоритети, принципи і функції, методи, технологію (алгоритм) та інструменти державної бюджетної політики ¹.

До інструментів, через які здійснюється бюджетна політика, відносять: щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, Програма економічного і соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України (з 2003 року – Основні напрями бюджетної політики), закон про державний бюджет, закон про виконання державного бюджету, бюджетні програми всіх рівнів.

¹ Величко, В.О. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку / В.О. Величко // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 1 (19). – С. 83–87.

За останні роки (2004-2009) бюджетна політика в Україні під впливом політичних та організаційних чинників зазнала значних змін. При цьому вона не відзначалася стабільністю та послідовністю. Зміни у складі урядових команд призводили не тільки до запровадження різних важелів її реалізації. Істотні корективи вносилися також у визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики. Це стало основою різноспрямованого її впливу на розвиток економіки та вирішення соціальних проблем в Україні.

У 2007 році розпочато перехід до нової моделі бюджетної політики, було заплановано провести стабілізаційні заходи для підвищення ефективності розвитку державних фінансів, а також активізувати саме бюджетну політику з метою прискорення інвестиційної діяльності.

При визначенні напрямів удосконалення бюджетної політики важлива роль належить формуванню її цілей, а також першочергових завдань, які потребують вирішення. Згідно з Бюджетною стратегією на 2008-2010 роки (Прогнозом показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010 роки), схваленою Постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 року № 1359, стратегічною метою є «побудова конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки та інтеграція в європейське співтовариство». А до стратегічних цілей бюджетної політики віднесено досягнення високої якості життя громадян, конкурентоспроможності економіки, встановлення ефективної та справедливої влади, створення інтегрованої у глобальні процеси та шанованої у світі держави ².

Урядом за орієнтир були прийняті показники, які відображають рівень життя, досягнутий у розвинутих країнах. При цьому завдання з розвитку економіки повинні відігравати роль засобів реалізації поставленої мети. За таких умов перетворення в економічній сфері повинні спрямовуватися на вирішення гострих соціальних проблем, що мають місце в нашій країні. Тому

² Український вибір – огляд політичних подій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uv.ukranews.com/cgi-bin/6/print.pl.

наголошується на необхідності прийняття курсу щодо формування конкурентоспроможної й водночас соціально орієнтованої економіки³.

Досягнення головної мети бюджетної політики передбачає збільшення реальних доходів громадян, поліпшення якості товарів і послуг населенню, створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення культури, захисту конституційних прав, охорони навколишнього природного середовища та ін. Для вирішення таких завдань необхідним є забезпечення поступального розвитку підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання, досягнення повної зайнятості, стримування інфляції, активізація інвестиційної діяльності тощо.

Зрозуміло, що лише тільки завдяки бюджетній політиці не можна вирішити всі перелічені проблеми. Тому вона повинна, з одного боку, націлювати на забезпечення сприятливих умов для їх вирішення силами бізнесу та працездатної частини населення, а з другого – взяти на себе фінансування програм, яке неможливо здійснити без участі держави.

Існує ціла низка проблем реалізації бюджетної політики через державний бюджет, що обумовлено:

- недосконалістю правової регламентації бюджетного процесу, у тому числі: а) бюджетний процес лише частково обмежує можливості законодавчої влади переглядати доходи і видатки державного бюджету у бік збільшення; б) відсутність чіткого визначення предмету першого читання проекту закону про Державний бюджет України;

- недоліками, які не пов'язані з правовою регламентацією бюджетного процесу, в тому числі: а) невідповідність проекту закону про Державний бюджет України пропозиціям Верховної Ради України до Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетної резолюції);

- б) порушення термінів проходження та ухвалення проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України внаслідок загострення

³ Чугунов, І. Я., Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету/ І.Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.

політичної боротьби, наявності великої кількості альтернативних пропозицій, що ускладнюють досягнення консенсусу⁴.

Бюджетний процес в Україні за період 2004-2009 років також мав ряд недоліків, а саме: невідповідність дійсних строків складання, розгляду та затвердження державного бюджету на наступний рік вимогам Бюджетного кодексу України; недовиконання значної частини бюджету практично за кожен рік зазначеного періоду.

Отже, у досліджуваній період з 2004 року по 2009 рік бюджетний процес в Україні відбувався в руслі досить гострого політичного протистояння, що нерідко призводило до політичних криз, та формування передумов для світової фінансово-економічної кризи. Особливу та вирішальну роль за 2006-2009 роки відіграла політична нестабільність у державі, адже при злагоджених антикризових діях органів державної влади ступінь впливу світової кризи можна було б набагато знизити. Саме ця ситуація привела до того, що зростав дефіцит бюджету, збільшувався державний борг, розмір соціальних виплат продовжував збільшувати, але досить повільно, при чому реальна їх вартість збільшувалася ще повільніше, оскільки цьому сприяло знецінення національної валюти через інфляцію.

У праці Н.Бабія виділяють такі проблеми сучасного бюджетного процесу в нашій державі:

- високу концентрацію фінансових ресурсів на державному рівні, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;
- низьку частку закріплених за територіями податкових платежів та домінуюча роль регулюючих доходів у структурі податків та зборів до місцевих бюджетів;
- діючу практику формування місцевих бюджетів, при якій збережений механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від

⁴ Величко, В.О. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку / В.О. Величко // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 1 (19). – С. 83–87.

бюджетоутворюючих доходів, хоча вони й суперечать принципам бюджетної децентралізації;

- тенденцію встановлення видатків по вертикалі бюджетної системи без відповідного підкріплення дохідної бази, що призводить до необхідності дотаційності, раніше самодостатніх місцевих бюджетів⁵.

Сьогодні в Україні існує надмірна політизованість бюджетних питань, тому вирішити складні проблеми у сфері бюджету виключно економічними заходами неможливо.

Науковці відзначають, що основними напрямками вдосконалення бюджетного процесу в Україні повинні бути такі:

- об'єктивне бюджетне планування, яке б забезпечило реальні надходження до бюджету;
- складання та виконання цільових бюджетних програм;
- підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів;
- забезпечення дійового бюджетного контролю на кожній стадії бюджетного процесу;
- дотримання строків складання, розгляду, затвердження, виконання та складання звітів про виконання державного бюджету;
- зменшення до мінімуму політичних факторів під час бюджетного процесу.

Бюджетний процес не обмежується лише підготовкою закону до асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів – це постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконання бюджетних повноважень⁶.

⁵ Бабій, Н. Стан і проблеми міжбюджетних відносин в Україні / Н.Бабій // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4. – С. 23-35.

⁶ Козюк, Я. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання / Я.Козюк // Економіка та держава. – 2009. – № 1. – С. 100-102.

Особливу роль у бюджетному процесі відіграє казначейська система виконання Державного бюджету України, адже саме на базі звітності органів Державного казначейства можна зробити висновок про досягнення чи недосагнення країною економічного і соціального прогресу, розробити нові форми та методи для досягнення кращих результатів у майбутньому.

Державне казначейство є головним фінансовим агентом, що має забезпечити ефективне і оперативне управління коштами. Суть основної діяльності системи органів Державного казначейства полягає в казначейському обслуговуванні державного та місцевих бюджетів шляхом обліку надходжень до бюджету і проведення видатків відповідного бюджету через оплату рахунків суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи розпорядникам бюджетних коштів.

Аналіз фінансової системи свідчить про недостатню оперативність обліку за надходженням і витрачанням бюджетних коштів, контроль за їх призначенням, за тривалістю проходження виділених коштів до кінцевого споживача, слабкий взаємозв'язок між фінансовими органами у процесі виконання бюджетів різних рівнів.

Таким чином, органи Державного казначейства України залучені лише до процесу виконання бюджету і не беруть участі в інших етапах бюджетного процесу. Зважаючи на те, що органи ДКУ широко проінформовані усім спектром показників виконання державного бюджету, детально аналізують дані про виконання бюджету, доцільно було б передбачати участь казначейства, поряд з іншими виконавчими органами, на етапах планування доходів і видатків бюджету, прогнозування й оцінки ефективності державних цільових програм.

Наявною на сьогодні є тенденція до зростання залишків на рахунках розпорядників бюджетних коштів. Такий стан пояснювався тим, що з вини головних розпорядників коштів чималі суми безпідставно затримуються на рахунках Державного казначейства України через їх несвоєчасний розподіл,

відсутність належно оформленої кошторисної документації, угод на поставку матеріальних цінностей, обладнання та недосконалість системи управління видатками державного бюджету. Основними причинами, які призводили до накопичення зазначених залишків, були: невчасне подання головними розпорядниками до Державного казначейства України розподілів виділених коштів та інших документів (реєстрів змін до мережі та зведених кошторисів); несвоєчасне оформлення Міністерством фінансів України довідок про зміну розподілу видатків, зокрема під час здійснення видатків із резервного фонду Кабінету Міністрів України та державних капітальних вкладень⁷.

Ситуація, що складається останніми роками, підтверджує, що навіть зведення ресурсів на єдиному казначейському рахунку не вирішило всіх проблемних питань, а тільки підтвердило необхідність перегляду або зміни існуючих механізмів з управління видаткової частини бюджету, перерозподілу обов'язків і відповідальності між Міністерством фінансів України, Державним казначейством України і розпорядниками бюджетних коштів⁸.

Як позитивний момент треба відзначити, що, починаючи з 2006 р., відбуваються деякі зміни у процесі виконання бюджету. Кошти від господарської діяльності бюджетних установ (власні надходження бюджетних установ) було включено до бюджету. Державне казначейство України стало центральною системою бухгалтерського обліку для бюджетних установ. Це створило базу для впровадження уніфікованих правил із реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і здійснення контролю органами казначейства за цим процесом, який потребував удосконалення щодо встановлення належного внутрішнього контролю на всіх етапах видатків.

Стратегія розвитку державного органу виконавчої влади, яким є Державне казначейство України, має відповідати завжди його меті й політичній та економічній ситуації нашої країни. Тому подальший розвиток системи

⁷ Величко, В.О. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку / В.О. Величко // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 1 (19). – С. 83–87.

⁸ Козюк, Я. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання / Я.Козюк // Економіка та держава. – 2009. – № 1. – С. 100-102.

Державного казначейства України треба пов'язати з удосконаленням наявних механізмів у таких напрямках, як: зосередження та централізація фінансових ресурсів держави в системі органів Державного казначейства України; посилення з боку уряду державної влади за своєчасним та повним надходженням фінансових ресурсів до бюджету відповідного рівня та їх ефективним використанням; приведення законодавчих актів у відповідність з необхідними напрямами діяльності органів Державного казначейства України.

Сучасний стан функціонування бюджетної системи України вимагає забезпечення прозорості, самостійності у процесі формування та використання бюджетів з метою підвищення ефективності державних послуг. Засобом, що дає можливість більш ефективно і прозоро використовувати бюджетні кошти, є програмно – цільовий метод бюджетування, поетапне впровадження якого відбувається в Україні з 2002 року.

В Україні останнім часом на макрофінансовому рівні почало розвиватися бюджетування – управлінська фінансова технологія, яка передбачає формування бюджетних видатків відповідно до чітко визначених довго- та середньострокових пріоритетів розвитку країни. Сьогодні найбільш прогресивною й ефективною його формою є програмно-цільове бюджетування.

Однак донедавна в країні у процесі формування бюджетів застосовувався постатейний (або традиційний) метод, при якому видатки плануються на короткострокову перспективу – один рік, а основна увага зосереджується на поточних видатках і адміністративних потребах, які, як правило визначаються з використанням норм та нормативів. На відміну від нього програмно-цільове бюджетування ґрунтується на стратегічно раціональному управлінні коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку, та дозволяє встановлювати безпосередній взаємозв'язок між витраченими фінансовими ресурсами і отриманими результатами. Бюджетна система є вагомою складовою розвитку економіки, від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання

й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Однак запровадження програмно-цільового бюджетування не вимагає цілковитої відмови від кошторисної основи бюджетного планування, оскільки остання за своїм змістом не суперечить концепції його застосування, а є лише певною процедурою здійснення видатків. У цьому аспекті доцільно протиставляти програмно-цільове бюджетування і постатейний метод здійснення бюджетних видатків (останній ще називають функціональним). Якщо бюджетування є спеціально розробленим механізмом управління фінансовими ресурсами для досягнення соціально значущих цілей або вирішення пріоритетних проблем за обмежений період часу, то вказаний метод являє собою стандартизовані процедури здійснення видатків.

Соціально-економічний розвиток країни більшою мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо в умовах формування ринкового середовища, коли фінансові ресурси держави обмежені. При цьому велике значення має не тільки обсяг видатків та їх оптимальна структура, яка визначає напрями використання бюджетних ресурсів, але й ефективне управління ними. В основу програмно-цільового бюджетування покладено застосування програмно-цільового підходу, який дозволяє вирішувати багатопланові проблеми сучасного суспільства в умовах множинності й суперечності цілей його розвитку з дотриманням вимог системності та комплексності.

Фінансовим забезпеченням видаткової частини є доходи бюджету. На даному етапі залишається проблема мобілізації коштів до бюджету для виконання державою своїх зобов'язань та функцій. Характерними для останніх п'яти років були втрата одних джерел фінансування, і у зв'язку з цим, – пошук інших, які б відповідали новій системі господарювання.

Протягом 2009 року в Україні зберігалася нестабільна макроекономічна ситуація, спричинена наслідками фінансово-економічної кризи, яка вплинула на виконання дохідної частини зведеного бюджету на рівні 88,8% річного

плану (порівняно з 97,3% у 2008 році). Виконання державного бюджету у 2009 році характеризувалося зменшенням порівняно з минулим роком обсягу надходжень у номінальному вираженні за податком на прибуток підприємств (на 31,4%), податком на додану вартість (на 8,1%), плати за ліцензії на певні види господарської діяльності (на 20,1%), за податком на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (майже вдвічі). Єдиним податковим джерелом, що продемонстрував упевнений (на 67,8%) приріст порівняно з 2008 роком, став акцизний збір, це зростання забезпечило збільшення ставок на тютюн та тютюнові вироби, що відбулося тричі протягом року. Характерною ознакою виконання бюджету в 2009 році стало збільшення оподаткування державного сектору економіки, про що свідчить збільшення відрахування до бюджету державними підприємствами за податком на прибуток підприємств на 1,9 млрд грн (або на 34,0%) і доходами від власної та підприємницької діяльності на 10,4 млрд грн (або на 48,5%)⁹.

Крім регулярних і стабільних видів бюджетних доходів, у 2009 році спостерігалось надходження нетипових неповторюваних доходів, серед яких можна виділити перехід на щоквартальну сплату перерахувань надходжень від перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку України, що виникла упродовж поточного року на додаток до сплати позитивної різниці перевищення кошторисних доходів над витратами НБУ, що виникла у 2008 році. Дохідну частину державного бюджету збільшено на 9,8 млрд грн унаслідок переходу на щоквартальну сплату позитивної різниці перевищення доходів над витратам НБУ. Але це обумовило ризик поширення у поточному році інфляційних процесів унаслідок виникнення необхідності здійснення НБУ додаткової незабезпеченої емісії з усіма негативними наслідками для економіки держави (прискорення темпів інфляції, зміни курсу національної валюти, стрімке падіння рівня життя населення, зростання соціальної напруги у суспільстві)¹⁰.

⁹ Про Державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26 грудня 2008 року №835 – VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

¹⁰ Щербина, І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. Бюджет та економіка. Основні тенденції

Стабілізація економічного становища в Україні потребує створення надійної системи надходжень до Державного бюджету. Останніми роками матеріали статистичних звітів свідчать, що без внесення змін у систему оподаткування, вживання радикальних заходів щодо відродження вітчизняного виробництва, упорядкування державних видатків змінити ситуацію на краще в поточному році нереально.

Основні зусилля у бюджетній політиці України повинні бути спрямовані на вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, у тому числі їх перерозподілу через бюджет, досягнення реальної збалансованості бюджетної системи.

Від ефективності бюджетного менеджменту залежать рівень соціально-економічного розвитку, фінансові можливості держави, добробут її громадян. Тому теоретичні положення бюджетного менеджменту повинні формуватися і реалізовуватися на наукових засадах, відповідати соціально-економічній стратегії держави й національним інтересам.

1.2. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики

Бюджетна політика, як уже відмічалось вище, є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомою складовою фінансової та економічної політики. Від своєчасного визначення напрямів бюджетної політики багато в чому залежить функціонування бюджетної системи держави. В сучасних умовах без ефективної бюджетної політики неможливо подолати наслідки фінансової кризи, забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку країни, зростання добробуту населення, покращання діяльності суб'єктів господарювання.

Бюджетна політика як інструмент державного регулювання економіки забезпечує виконання частини функцій покладених суспільством на державу:

- забезпечення соціального захисту населення, підтримка соціальної сфери (медицина, освіта, культура, фінансова підтримка малозабезпечених верств населення тощо);
- розвиток пріоритетних галузей економіки (фінансування науково-дослідних робіт, перерозподіл фінансових ресурсів між галузями тощо);
- забезпечення безпеки, державної оборони (утримання військових формувань, військово-промислового комплексу);
- підтримка апарату державного управління для належного виконання ними своїх функцій (адміністрації Президента, депутатів, податкової служби, міліції тощо);
- підтримка міжнародних відносин (внески до міжнародних організацій, дипломатичні місії тощо).

Відповідно ці функції знайшли своє відображення в Конституції України і ними керуються органи державного управління під час формування бюджетної політики, і згідно із функціональною класифікацією видатків бюджету серед них виділяють: загальнодержавне управління; оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; економічна діяльність; охорона навколишнього середовища; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний і фізичний розвиток; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення.

Питанням бюджетної політики присвячені праці багатьох практиків-науковців. Серед вітчизняних вчених значний доробок у цьому напрямку мають такі вчені, як Л.Бабич, О.Василик, В.Геєць, М. Єрмошенко, С.Єрхоїн, М.Карлін, Т.Куценко, С.Мочерний, Ю.Пасічник, І.Плужников, А.Соколовська, В.Федосов та багато інших. Незважаючи на різницю в підходах до визначення поняття «бюджетна політика», дослідники мають багато спільних думок, що

впливають з місця бюджетної політики в загальній концепції розвитку економіки країни.

У складі економічної політики країни важливе місце займає фінансова політика, яку, поряд із податковою та грошово-кредитною, формує і бюджетна політика (див. рис. 1.1).

Окремі науковці виділяють як складові фінансової політики й інші елементи, такі як бюджетна, податкова, грошова, кредитна, валютна інвестиційна, певні напрями в галузі страхування, фондового ринку, державного боргу, співпраця з міжнародними фінансово-кредитними організаціями тощо ¹¹. Але в рамках цього дослідження нам достатньо факту включення бюджетної політики до складу фінансової політики. Для підтвердження цього розглянемо кілька типових підходів до сутності поняття «бюджетна політика» у навчально-методичній і науковій літературі.



¹¹ Василик, О.Д. Теорія фінансів [Текст]: підручник / О. Д. Василик ; КНУ ім.Т.Г.Шевченка. - 4-е вид., доп. - К. : Ніс, 2003. - 416 с.

Рис. 1.1. Місце бюджетної політики в загальній системі фінансової політики держави

В Економічному енциклопедичному словнику дається визначення бюджетної політики як «цілеспрямованої та планомірної діяльності держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів одержання національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні та досягнення стратегічних цілей суспільства»¹².

В.М. Федосов бачить бюджетну політику як складову фінансової політики, що «відображає сукупність державних заходів у сфері бюджету з метою регулювання економічних і соціальних процесів. Підпорядкована першій фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань, етичних ідеалів»¹³.

Ю.В. Пасічник розглядає бюджетну політику як «сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку»¹⁴.

Вказаня автори наголошують на провідній ролі держави у формуванні й реалізації бюджетної політики, на використанні бюджету (бюджетних ресурсів) для досягнення економічно-соціального розвитку суспільства.

З нашої точки зору, більш правильним було б акцентувати увагу на формуванні й розподілі саме фінансових ресурсів, як більш загального поняття тих фондів грошових коштів, які формуються і перерозподіляються під час реалізації заходів бюджетної політики. На підтвердження цієї думки наведемо точку зору Г.Г.Старостенка і Ю.В.Булгакова, які визначають бюджетну політику як «складову фінансової політики держави, змістом якої є розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів». При цьому, на їхню думку, у вузькому

¹² Мочерний, С.В. Економічний енциклопедичний словник / за заг. ред. С.В. Мочерного : у 2 т.- Т.1. – Львів : Світ, 2005. – С. 64.

¹³ Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / Мін-во освіти і науки України, КНЕУ ; ред. В.М. Федосов. - К. : КНЕУ, 2004. – С. 832.

¹⁴ Пасічник, Ю.В. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник. – К.: Знання-Прес, 2006. – С. 331.

розумінні вона зводиться до формування, виконання та регулювання державного бюджету країни. У широкому розумінні – включає заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП способом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому, а також маніпулювання державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства¹⁵.

М.М.Артус і Н.М.Хижа вважають, що «бюджетна політика – це економічна діяльність органів державної влади і державного управління з визначення системи організаційних і методологічних заходів щодо мобілізації фінансових ресурсів їх розподілу і використання у відповідності з потребами соціально-економічного розвитку суспільства»¹⁶.

У фінансово-кредитному енциклопедичному словнику бюджетна політика визначається як «сукупність рішень і заходів, які приймаються і здійснюються органами державної влади, пов'язаних з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і розробкою конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства і держави»¹⁷.

Д.Л.Комягін розглядає бюджетну політику як «систему форм і методів мобілізації фінансових ресурсів і їх розподілу, являє собою цілісну сукупність формування і використання коштів бюджетів усіх рівнів, яка реалізує стратегічні цілі державної економічної політики»¹⁸.

А.С.Селищев визначає, що «фіскальна (бюджетно-податкова) політика містить у собі маніпулювання державними видатками і податками для досягнення певних економічних результатів»¹⁹. Необхідно враховувати той факт, що термін «фіскальна політика» доволі часто зустрічається в науковій

¹⁵ Старостенко, Г. Г. Бюджетна система [Текст] : навчальний посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. - К. : ЦУЛ, 2006. - С. 94-95.

¹⁶ Бюджетна система України [Текст]: навчальний посібник / М.М. Артус., Н.М. Хижа - К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005. - С. 34.

¹⁷ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А.Г. Грязновой. - М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 125.

¹⁸ Комягин, Д.Л. Словарь бюджетных терминов // Право и экономика. - 1997.- № 23-24. – С. 43.

¹⁹ Селищев, А.С. Макроэкономика. - СПб: Питер, 2001. – С. 143.

літературі і, як правило, бюджетна і фіскальна політика розглядаються як синоніми.

Інші російські вчені – Т.А.Агапова і С.Ф.Серьогіна – визначають бюджетно-податкову політику як «заходи уряду зі зміни державних витрат, оподаткування і стану державного бюджету, спрямовані на забезпечення повної зайнятості, рівноваги платіжного балансу й економічного зростання під час виробництва неінфляційного ВВП»²⁰.

Останні два визначення хоча й мають певні переваги, однак вони не дозволяють розмежовувати поняття «бюджетна» і «податкова» політика, які у вітчизняних наукових дослідженнях, як правило, стоять окремо.

Достатньо вдалими є визначення бюджетної політики держави в колективній науковій монографії за редакцією М.М.Єрмошенка як «системної сукупності пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних та соціальних завдань країни»²¹.

Окрім цього, потрібно приділити увагу тим поглядам, які стосуються концепцій бюджетної політики. Економічна теорія виокремлює три концептуальних підходи, на яких може базуватися бюджетна політика.

Перша концепція ставить за мету формування щорічно збалансованого бюджету. В недалекому минулому такий бюджет вважався головною метою фінансової політики держави. Проте детальний розгляд цього твердження свідчить, що такий стан бюджету суттєво знижує ефективність фіскальної політики держави, яка має антициклічну, стабілізувальну спрямованість. Це можна підтвердити найбільш типовими ситуаціями, які виникають у період кризи або зростання економіки. Так, якщо припустити, що в економіці виникає тривалий період безробіття, який, звісно, призводить до падіння доходів

²⁰ Макроэкономика [Текст] : учебник / Т. А. Агапова, С. Ф. Серьогина ; ред. А. В. Сидорович ; МГУ им. М.В. Ломоносова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : ДИС, 2001. - С. 115.

²¹ Засади формування бюджетної політики держави [Текст] : монографія / Нац. академія управління ; ред. М. М. Єрмошенко. - К. : НАУ, 2003. – С. 177.

населення, це у свою чергу, негативно позначиться на податкових надходженнях до бюджету. За такої ситуації, якщо уряд намагатиметься збалансувати бюджет, він повинен або підвищити ставки оподаткування, або зменшити державні витрати, або застосувати ці заходи одночасно. Однак наслідком таких дій буде ще більше скорочення сукупного попиту.

В умовах інфляції щорічне балансування бюджету може лише призводити до її збільшення. При зростанні грошових доходів автоматично збільшуються податкові надходження. Тому, щоб зменшити дохідну частину бюджету, необхідно знизити ставки оподаткування або збільшити витрати уряду, або використовувати ці заходи одночасно. У будь-якому разі їх застосування призведе до посилення інфляції.

Друга концепція передбачає балансування бюджету не кожен рік, а в межах економічного циклу, тобто уряд здійснює антициклічний вплив й одночасно намагається збалансувати бюджет. Відповідно під час кризової фази уряд зменшує ставки оподаткування і збільшує державні витрати, спричиняючи дефіцит бюджету, а під час фази зростання – збільшує податки і зменшує державні витрати. Позитивне сальдо бюджету, що виникає, може бути використане для покриття дефіциту минулого періоду, тобто балансування бюджету здійснюється не щорічно, а за більш тривалий період у кілька років. Однак головною проблемою цієї концепції є можлива невідповідність між тривалістю кризової фази і фази зростання, так само як і між розмірами можливих дефіцитів і профіцитів бюджету в ці періоди.

Третя концепція пов'язана з теорією державних фінансів, головною метою яких є забезпечення збалансованого стану економіки в цілому, а не бюджету. При цьому досягнення макроекономічної стабільності може супроводжуватись як позитивним сальдо, так і бюджетним дефіцитом, а отже, збалансованість бюджету є другорядною проблемою.

Саме друга та третя концепції зорієнтовані на бюджетний дефіцит, який у рамках фінансової політики держави має покриватися за рахунок пошуку

джерел його покриття, вивільнення бюджетних коштів на заходи, які можуть дати довгостроковий економічний ефект.

У той же час необхідно відзначити, що фінансова політика багатьох розвинених країн базується на концепціях бюджетного дефіциту, але, незважаючи на існування певних економічно обґрунтованих меж цього дефіциту, йому притаманні тенденції постійного збільшення і відсутність дієвих механізмів його подолання через значну залежність політичних рішень уряду від настроїв у суспільстві – скорочення витрат і збільшення податків не вважаються популярними заходами.

Таким чином, розглянуті концептуальні підходи щодо визначення сутності бюджетної політики різними науковцями дають підстави узагальнити існуючі точки зору й виокремити найбільш важливі елементи, які обов'язково супроводжують процес формування і впровадження в дію бюджетної політики, яка:

- є складовою частиною фінансової політики держави;
- формується шляхом цілеспрямованих дій органів державної влади;
- має загальну мету здійснення, яка визначається, виходячи із пріоритетів економічної політики держави;
- містить дії з фінансовими ресурсами в рамках бюджетних відносин.

Також серед основних складових елементів бюджетної політики потрібно відзначити такі:

- об'єктом цілеспрямованого впливу є фінансові ресурси, які формуються і розподіляються на рівні держави. При цьому необхідно мати на увазі, що формування і використання таких ресурсів здійснюється згідно із заздалегідь затвердженим планом – бюджетом країни;
- суб'єктом, який здійснює цілеспрямований вплив, є органи державної влади, які безпосередньо формують бюджетну політику і які її впроваджують у дію, в тому числі здійснюючи контроль на всіх етапах її реалізації;

- методи цілеспрямованого впливу – це бюджетне планування, прогнозування, регулювання, які забезпечують визначення фінансових можливостей держави, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних пріоритетів;
- інструментарій цілеспрямованого впливу – це податки та збори, за допомогою яких здійснюється первинне накопичення фінансових ресурсів і проводиться подальший розподіл на підставі визначених бюджетом напрямів;
- мета визначає загальний напрям бюджетної політики, який, як правило, передбачає забезпечення належного соціально-економічного розвитку суспільства;
- завдання конкретизують поставлену мету, враховуючи індивідуальні особливості економічної ситуації в країні та світі. Поставлені завдання сприяють досягненню макроекономічної стабілізації, подоланню інфляційних процесів, стимулюванню підприємницької діяльності, економічного зростання, оптимізації дефіциту державного бюджету, державного боргу, пошуку додаткових джерел надходжень до бюджету;
- законодавче поле – це система нормативно-правових актів, які формалізують відносини між об'єктом, суб'єктом, визначають використання інструментів цілеспрямованого впливу в межах визначеної мети і поставлених завдань.

Зазначені риси дають можливість сформулювати *авторське визначення бюджетної політики як комплексу заходів у складі фінансової політики, що формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади щодо мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на даному етапі розвитку держави.*

Зміст бюджетної політики, її основні пріоритети залежать від рівня розвитку економічної науки в контексті ролі держави в розвитку суспільства і відповідних положень, які визначаються ступінь участі держави в управлінні економікою і використанні тих чи інших інструментів під час здійснення бюджетної політики.

Вочевидь, що *зміст бюджетної політики* як комплексу заходів уповноважених органів державної влади має поєднувати не тільки послідовність етапів її розроблення і реалізації, а й ретельне опрацювання її функціональних і часових аспектів. Це є надзвичайно важливим, оскільки на конкретному етапі розвитку державою можуть визначатися різні пріоритети, цілі, які потребують досягнення та реалізації.

Отже, первинна розробка бюджетної політики має починатись із формулювання концептуальних засад розвитку бюджету, встановлення його ролі у суспільному відтворенні на відповідному часовому проміжку часу. І тільки після цього визначаються цілі й завдання бюджетної політики, які прямо впливають із визначених концептуальних засад, ураховуючи інтереси громадян, суспільства, держави.

Таким чином, сформульовані цілі й завдання дозволяють певною мірою відобразити особливості поточних пріоритетів розвитку держави, ув'язати всі бюджетні заходи в єдиний цілеспрямований комплекс. Лише на кінцевому етапі формулювання бюджетної політики розробляються конкретні шляхи вирішення встановлених цілей і завдань (рис. 1.2).

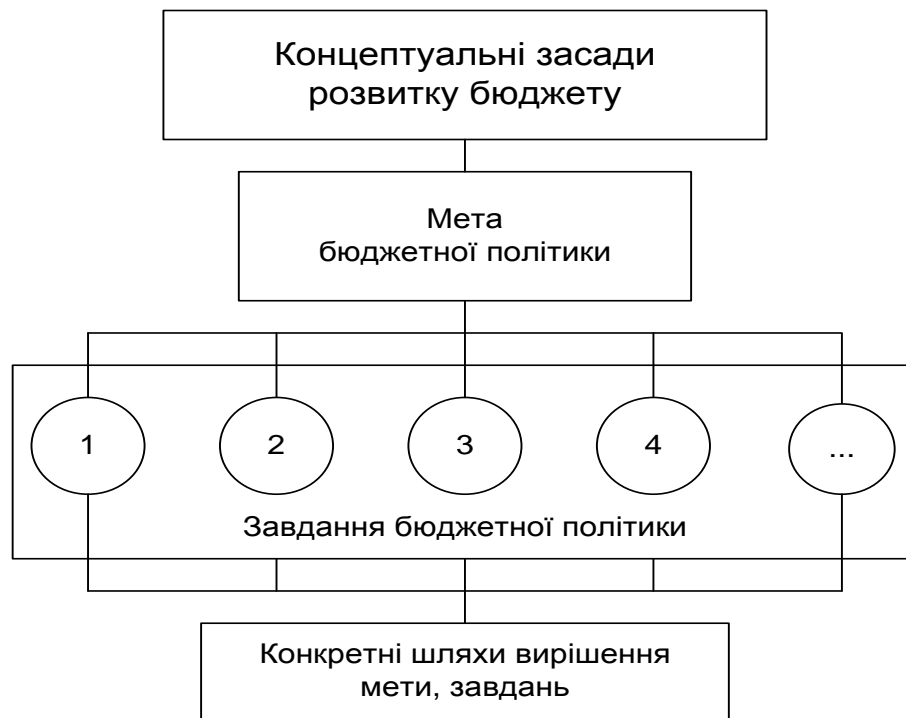


Рис. 1.2. Основні етапи формування бюджетної політики

На формування бюджетної політики впливає достатньо значна кількість різноманітних чинників, які мають як внутрішнє, так і зовнішнє походження. Серед найбільш вагомих зовнішніх чинників необхідно виділити відносини з іншими країнами, міжнародними фінансовими інститутами, корпораціями, проведення експортно-імпортних операцій, участь країни у світовому поділі праці тощо. Внутрішніми чинниками можуть бути такі: загальна економічна політика держави, поточний стан розвитку економіки, політичні інтереси і соціальні потреби, реалізація функцій держави тощо²².

Це, у свою чергу, формує ряд заходів, які можуть бути використані при визначенні типу бюджетної політики, яка буває дискреційною (активною) і автоматичною.

Дискреційна бюджетна політика базується на втручанні у податкову систему і змінах бюджетних видатків з метою впливу на економічне зростання, інфляцію, безробіття.

Автоматична бюджетна політика передбачає дію вбудованих стабілізаторів, які забезпечують «самостійне» підстроювання під фази

²² Засади формування бюджетної політики держави [Текст] : монографія / Нац. академія управління ; ред. М. М. Єрмошенко. - К. : НАУ, 2003. - 284 с.

економічних циклів. Найбільш типовими прикладами таких стабілізаторів є прогресивна система оподаткування і система соціальної допомоги.

Конкретним втіленням механізму формування бюджетної політики в Україні є «Основні напрями бюджетної політики», які розробляються і затверджуються кожного року за результатами парламентських слухань з питань бюджетної політики. Наприклад, концептуальним положенням бюджетної політики на 2011 рік визначено необхідність «створення умов для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення, збільшення розміру заробітної плати, сприяння ціновій та валютно-курсівій стабільності»²³.

Серед основних цілей бюджетної політики у «Основних напрямках бюджетної політики» сформульовано такі:

- створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної та соціальної розбудови держави;
- реалізація виваженої боргової політики;
- надання послуг для задоволення суспільних потреб, виходячи з принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів;
- поступове підвищення соціальних стандартів;
- проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів;
- концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, спрямованих на створення «точок зростання»;

²³ Про основні напрями бюджетної політики на 2011 рік. Постанова Верховної ради України від 04.06.2010, №2318-VI [Текст] // Голос України від 12.06.2010 - № 107.

- створення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин.

Установлені цілі відповідно мають бути реалізовані через конкретні завдання, які також визначаються «Основними напрямками бюджетної політики».

Також Верховною Радою України в рамках цього документа формулюються пропозиції до основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, тим самим маючи ознаки конкретних шляхів вирішення поставлених цілей і завдань. Поряд із цим слід зазначити, що подальше розроблення і затвердження проекту бюджету на наступний рік, внесення необхідних змін до існуючих законодавчо-нормативних актів або прийняття нових, конкретні механізми роботи органів виконавчої влади формують додаткову базу для реалізації бюджетної політики.

Функціональний аспект бюджетної політики повинен охоплювати політику в сфері доходів бюджету (в цих рамках бюджетна політика прямо буде залежати від податкової політики), політику в сфері бюджетних витрат, політику щодо управління бюджетним дефіцитом, державним боргом, а також політику міжбюджетних відносин (перерозподілу фінансових ресурсів між державним і місцевим бюджетами).

Тому сутність бюджетної політики і особливості її формування, у свою чергу, можуть бути відображені в статтях доходів і видатків бюджету, в джерелах їх формування і напрямках використання. Поряд із цим, вона також виявляється у формах і методах мобілізації бюджетних коштів та їх використанні на державні потреби ²⁴.

Часовий аспект бюджетної політики буде охоплювати бюджетну стратегію, тобто розроблення бюджетної політики на довгострокову перспективу, і бюджетну тактику, яка спрямована на здійснення заходів протягом визначеного періоду. Зрозуміло, що заходи тактичного характеру

²⁴ Пасічник, Ю.В. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник. – К.: Знання-Прес, 2006. – С. 332.

мають буди узгоджені із загальною стратегією і не містити протиріч. При цьому необхідно відзначити важливість формування бюджетної стратегії не лише в рамках держави, а й у рамках окремих територій і з урахуванням особливостей їх розвитку і загального місця у соціально-економічному розвитку держави, що дуже часто ігнорується при розробленні стратегічних планів у сучасних українських реаліях.

Серед основних напрямів бюджетної політики необхідно відзначити:

- сприяння процесу макроекономічної стабілізації, подоланню інфляційних процесів, структурній перебудові в економіці;
- здійснення податкової політики в напрямі стимулювання підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів та послуг усіх форм власності та зменшення податкового тиску на них;
- здійснення структурних реформ за критерієм економічного зростання і підвищення рівня економіки України;
- формування взаємовідносин у бюджетній сфері в напрямі забезпечення самостійності місцевих бюджетів;
- оптимізація рівня бюджетного дефіциту, державного боргу та пошук джерел їх фінансування;
- пошук додаткових джерел доходів бюджету.

Практичною реалізацією бюджетної політики є бюджетний механізм, який є частиною фінансового механізму держави і являє собою сукупність засобів, які використовуються для організації бюджетних відносин і досягнення тих цілей, які визначені бюджетною політикою.

Бюджетним кодексом України 2001 року (стаття 33) визначено загальний механізм формування бюджетної політики. Зокрема визначені відповідальні суб'єкти й фіксуються ключові елементи бюджетної політики, які стосуються: граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту;

- частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України;

- граничного обсягу державного боргу та його структури;
- обґрунтувань і розрахунків питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання;
- взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;
- змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
- переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України;
- захищених статей видатків бюджету;
- обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди;
- установлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період²⁵.

Формування бюджетної політики неможливе без таких елементів, як визначення основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання за поточний рік, підготовка інструкцій про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний рік.

Але будь-які практичні розробки бюджетної політики у своїй основі повинні спиратися на науково обґрунтовані принципи. За цих умов бюджетна політика буде повною мірою досягати своїх концептуальних засад.

Перший принцип, якого необхідно дотримуватися, – це створення сприятливих умов розвитку пріоритетних галузей виробництва, які дозволяють у кінцевому підсумку підвищити життєвий рівень населення.

²⁵ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – N 37-38.

Другий принцип – це стимулювання підприємницької діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності з метою формування додаткових робочих місць, забезпечення створення умов для прибутковості діяльності.

Третій принцип ґрунтується на постійному вдосконаленні методів та форм мобілізації фінансових ресурсів держави щодо забезпечення різних видів соціальних гарантій.

Інші принципи, які пов'язані з принципами функціонування бюджетної системи і визначаються Бюджетним кодексом 2001 року, є такими:

- єдність, що забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією тощо;
- збалансованість, тобто відповідність бюджетних витрат бюджетним надходженням;
- самостійність, тобто незалежність бюджетів однакових рівнів при користуванні своїми правами і виконанням своїх обов'язків при розпорядженні відповідними бюджетними коштами;
- повнота, тобто внесення до бюджетів усіх доходів і витрат;
- обґрунтованість, що реалізується через використання реалістичних показників макропоказників економічного і соціального розвитку держави та розрахунків надходжень до бюджету і витрат бюджету;
- ефективність, що реалізується через досягнення встановлених планових показників;
- субсидіарність, тобто розподіл коштів між бюджетами повинен ґрунтуватися на максимальному їх наближенні до безпосереднього споживача;
- цільове використання бюджетних коштів;
- справедливість і неупередженість при розподілі суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;
- публічність і прозорість при затвердженні та виконанні бюджету;

- відповідальність учасників бюджетного процесу за свої дії і бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу²⁶.

На формування бюджетної політики суттєво впливає ефективність її реалізації в минулі роки. При цьому ефективність може розглядатися з двох боків:

- з точки зору виконання державного бюджету, - це так звана фіскальна ефективність ;
- з точки зору реалізації соціально-економічного розвитку держави , - це так звана стратегічна ефективність.

Загальними показниками фіскальної ефективності є збирання доходів бюджету, виконання зобов'язань за основними статтями бюджету, управління дефіцитом бюджету і державним боргом. Відповідно, конкретними показниками з цієї точки зору можуть бути:

- рівень забирання доходів у цілому і податків зокрема;
- рівень виконання бюджетних зобов'язань;
- розмір бюджетного дефіциту;
- розмір коштів, які необхідні для обслуговування державного боргу;
- величина валютних резервів, які використовуються для фінансування бюджетного дефіциту тощо.

Критеріями стратегічної ефективності бюджетної політики є:

- динаміка ВВП та обсягів виробництва;
- рівень інфляції;
- динаміка валютного курсу і зростання золотовалютних резервів;
- рівень зайнятості населення;
- динаміка реальних доходів населення.

Таким чином, можна стверджувати, що формування бюджетної політики є надзвичайно складним механізмом, який потребує врахування багатьох факторів, залежить від концептуальних засад розвитку держави і суспільства, пріоритетів економічної та фінансової політики держави, виконання нею своїх

²⁶ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – N 37-38.

основних функцій. На жаль, бюджетна політика переважно має тактичний характер і спрямована на подолання поточних проблем, що відображається у плануванні бюджету країни лише на один фінансових рік, тоді як практика розвинених країн свідчить про необхідність планування на 3-5 років з корегуванням показників, виходячи з тієї економічної кон'юнктури, яка сформувалася за роки цілеспрямованої реалізації економічної політики.

1.3. Аналіз сучасної системи управління бюджетом

Управління бюджетом досліджується в рамках бюджетного менеджменту, який, у свою чергу, є одним із основних напрямів фінансового менеджменту.

Бюджетний менеджмент містить сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів та методів, спрямованих на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають в процесі руху бюджетних потоків²⁷.

Основним питанням, яке намагається вирішити бюджетний менеджмент, є таке: яким чином забезпечити найбільш ефективно управління цим рухом та відносинами, що виникають з цього приводу. Це реалізується у предметі бюджетного менеджменту – бюджетному процесі та управлінні ним.

Система управління бюджетом тісно пов'язана із більш загальною категорією «управління фінансами». Згідно з підходом, запропонованим О.Ю. Казаком, управління фінансами – це «цілеспрямований вплив фінансових органів – суб'єкта фінансової системи на її об'єкт – фінансові відносини. Сам процес такого впливу здійснюється через функціонування фінансового механізму. ... фінансова політика – це кінцева мета управління фінансами, його

²⁷ Сафонова, Л. Д. Бюджетний менеджмент [Текст] : навчально-методичний посібник / Л. Д. Сафонова. - К. : КНЕУ, 2001. - 186 с.

конкретний результат»²⁸. Відповідно однією зі складових системи управління фінансами є система управління бюджетом.

Система управління бюджетом складається із двох логічних частин – об'єкта та суб'єкта управління. Об'єктом управління є бюджет, суб'єктом – органи управління ним. Таким чином, бюджет є керованою системою, а вся сукупність органів управління бюджетом становить керуючу систему. Цей взаємозв'язок схематично зображується таким чином (рис. 1.3).

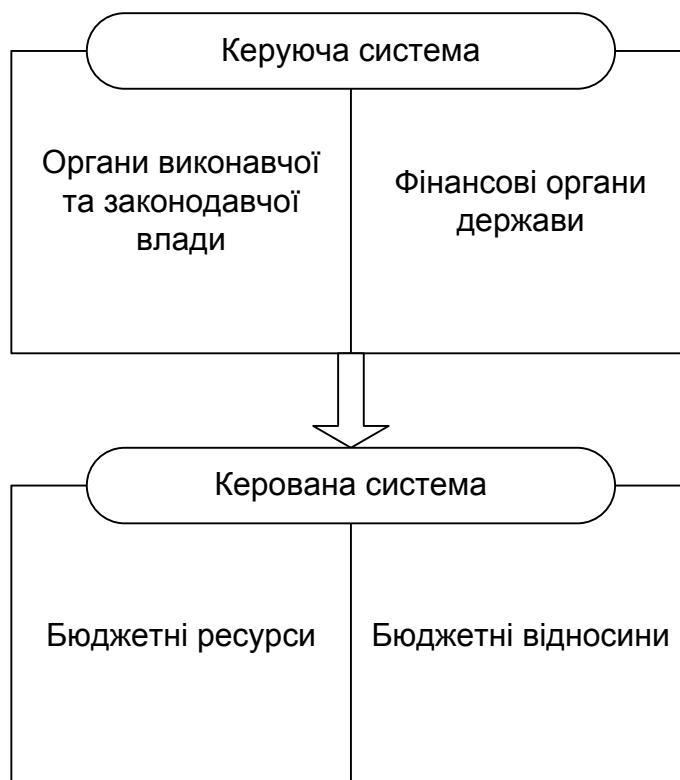


Рис. 1.3. Загальна схема бюджетного менеджменту

Система управління бюджетом є комбінацією двох елементів, першим з яких є сукупність органів управління, а другим – етапи та методи управлінської діяльності в бюджетному процесі.

Згідно з підходом запропонованим О.В. Головач, система управління бюджетом складається із таких самих структурних елементів, як і система

²⁸ Казак, А.Ю. Финансы, денежное обращение и кредит: учеб. пособие [Текст] / А.Ю.Казак и др.; под ред. А.Ю.Казака. – Екатеринбург : РИФ “Солярис”, 2001. – С. 57.

управління фінансами, і вона містить у собі: суб'єкт управління, об'єкт управління, інструментарій управління та кінцеву мету управління²⁹.

Таким чином, у системі управління бюджетом на рівні держави у якості суб'єкту управління можна виділити відповідні органи управління бюджетом. Об'єктом є бюджетна система, засіб (інструмент управління) – бюджетний механізм, кінцева мета – реалізація бюджетної політики. Схема управління бюджетом представлена на рис. 1.4.

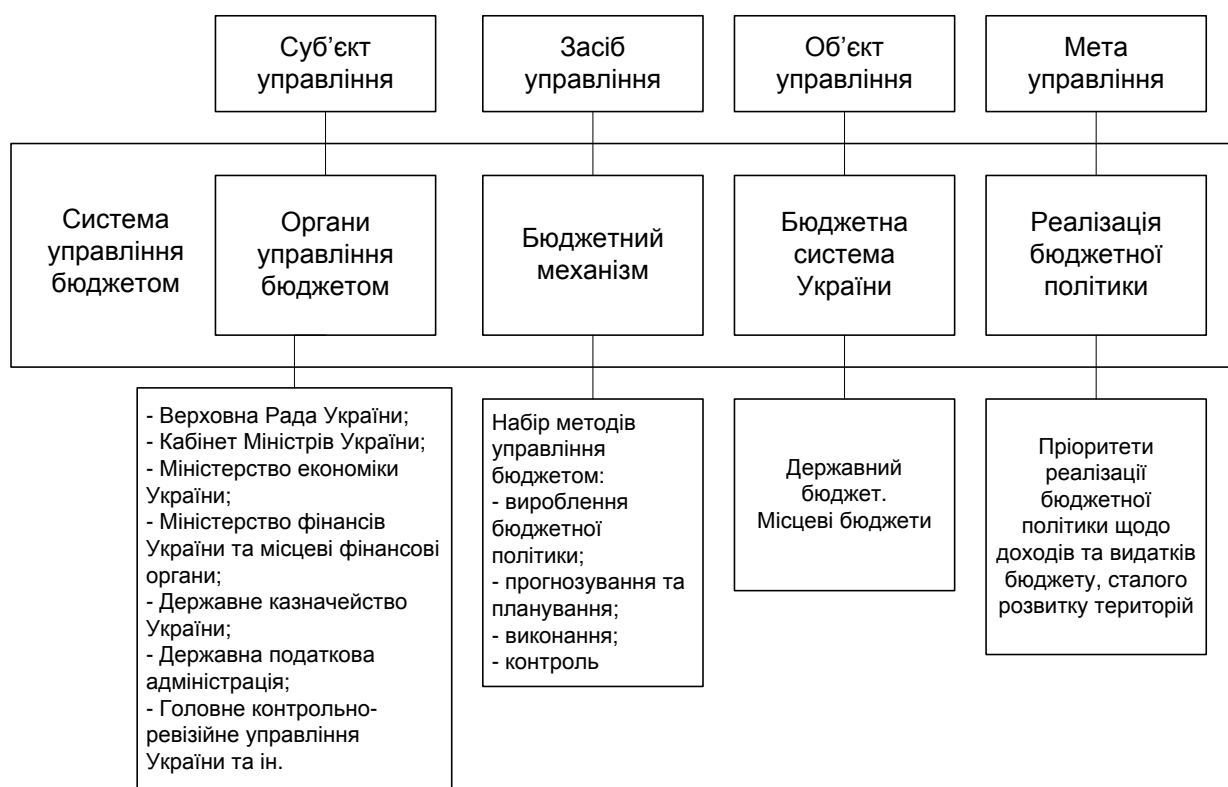


Рис. 1.4. Система управління бюджетом

Скористаємося даною схемою для поелементного (суб'єкт та об'єкт управління, його засоби і мета) аналізу сучасної системи управління бюджетом. Розпочнемо із дослідження суб'єктів управління бюджетом. Усіх суб'єктів даного процесу можна поділити на три групи.

²⁹ Головач, О. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Електронний ресурс] / Головач О. // Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/SOCIALNA\06govovu.pdf>.

Перша група – це органи законодавчої та виконавчої влади, які беруть участь у розробленні проекту та прийнятті Державного бюджету. Враховуючи те, що Державний бюджет як основний фінансовий документ держави затверджується як Закон Верховною Радою України, то саме вона є провідним органом у системі управління бюджетом. Відповідні місцеві бюджети затверджуються місцевими законодавчими органами – місцевими радами. Органи виконавчої влади, такі, як Кабінет Міністрів України, державні адміністрації, виконавчі комітети, забезпечують розроблення проекту відповідного бюджету (центрального або місцевих) та його виконання. Останнім суб'єктом є Президент України, який від імені виконавчої влади подає проект Державного бюджету до Верховної Ради, контролює його складання та виконання.

Друга група - органи оперативного управління бюджетом, до яких належать, перш за все, органи системи Міністерства фінансів (Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, обласні фінансові управління і міські фінансові управління міст Києва та Севастополя, міські та районні фінансові відділи), Контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Рахункова палата України.

На Міністерство фінансів України і його структурні підрозділи покладені обов'язки щодо складання відповідного бюджету та його виконання.

Державна податкова адміністрація України контролює дотримання платниками податків податкового законодавства, повноту, правильність та своєчасність розрахунків за всіма видами обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів.

Контрольно-ревізійна служба України здійснює контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, виділених як з центрального, так і з місцевих бюджетів.

Державне казначейство України організовує та здійснює касове виконання Державного бюджету та веде облік даного процесу. Також воно готує звітність про хід поточного виконання бюджету.

Рахункова палата України здійснює контроль за своєчасністю виконання Державного бюджету України, за процесом утворення та обслуговування державного боргу, за грошовою емісією та загальним дотриманням чинного бюджетного законодавства.

Третю групу складають нефінансові органи, які не беруть прямої участі у бюджетному процесі, але виконують окремі функції, пов'язані з ним. Органи державної влади, що входять до цієї групи, також можна умовно поділити на дві підгрупи, виходячи із покладених на них функцій.

До першої підгрупи відносять органи державної влади, які мають право нарахування та стягнення платежів або штрафних санкцій до бюджету. Тобто вони беруть участь у формуванні дохідної частини Державного бюджету України. До цієї підгрупи належать: Митний комітет України, Міністерство внутрішніх справ України, органи юстиції та нотаріальні, природоохоронні інспекції, Антимонопольний комітет України та ін.

Другу підгрупу становлять установи, які мають функції розпорядників коштів. До них відносять, перш за все, галузеві міністерства та відомства, а також підприємства, які отримують грошові кошти із бюджетів усіх рівнів і здійснюють фінансування підвідомчих установ та організацій. Вони несуть відповідальність у тому числі й за цільове використання отриманих коштів.

Загальну структуру органів управління бюджетом відповідно до виконуваних ними функцій можна подати у вигляді таблиці (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Структура органів управління бюджетом відповідно до виконуваних ними функцій

Функція органу управління	Орган управління бюджетом
Розроблення проекту та прийняття Державного бюджету України	Державний рівень: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України.

	Місцевий рівень: місцеві ради, державні адміністрації, виконавчі комітети
Оперативне управління бюджетом	Міністерство фінансів України, Контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Рахункова палата України
Нарахування та стягнення платежів або штрафних санкцій до бюджету, розпорядження бюджетними коштами	Митний комітет України, Міністерство внутрішніх справ України, органи юстиції та нотаріальні і природоохоронні інспекції, Антимонопольний комітет України; галузеві міністерства та відомства, підприємства, що отримують грошові кошти із бюджетів усіх рівнів

Наступною складовою системи управління бюджетом є бюджетний механізм, який складається із управлінських зв'язків у системі управління бюджетом та певних методів управління бюджетом: вироблення бюджетної політики, прогнозування та планування, виконання, контроль.

Першим компонентом бюджетного механізму є бюджетна політика. О.В.Головач визначає державну бюджетну політику як «діяльність у сфері управління бюджетом, що спрямовується на досягнення державних цілей»³⁰. При цьому вона не конкретизує, які саме державні цілі мають бути досягнуті, лише зазначаючи, що цілі бюджетної політики визначаються цілями держави.

Існують й інші визначення бюджетної політики. Так, у словнику сучасної економіки зазначається, що бюджетна політика означає використання оподаткування і державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності³¹.

На думку Н.П. Граціанової, бюджетна політика – це «сукупність рішень, що приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади, пов'язаних з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і

³⁰ Головач, О. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Електронний ресурс] / О.Головач // Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського. - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/SOCIALNA\06govovu.pdf>.

³¹ Словник сучасної економіки Макміллана [Текст] : довідкове видання / ред. Д. В. Пірс. - 4-те вид. - К. : АртЕк, 2000. – С. 41.

виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства та держави»³².

Т.М. Ковальова та С.В. Барулін дотримуються тієї думки, що бюджетна політика як економічна категорія «являє собою систему заходів і дій органів влади в сфері управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення певного на даному етапі економічного та соціального ефекту»³³.

Тобто бюджетна політика тісно пов'язана із цілями державної політики та є інструментом її реалізації. Виходячи з цієї передумови, Т.М. Ковальова і С.В. Барулін запропонували власний варіант класифікації типів бюджетної політики. Залежно від цілей, які ставляться у сфері управління бюджетним процесом, виділяють такі типи бюджетної політики:

- дохідний (мета – максимально можливе збільшення доходів бюджету);
- видатковий (мета – надання громадянам максимальної кількості суспільних благ);
- контрольньо-регулювальний (мета – пошук засобів, що забезпечують підтримку рівноваги доходів та видатків);
- комбінований (мета - створення необхідних і достатніх умов для розвитку ринкової економіки, збільшення кількості та підвищення якості послуг, що надаються державою, забезпечення органів влади усіх рівнів достатніми і стабільними власними доходами на основі зростання легальних обсягів виробництва, споживання і доходів суб'єктів, активізації інвестиційної діяльності та підвищення контрольньо-регулювальної ефективності бюджетного механізму).

³² Грацианова, Н.П. Совершенствование механизмов формирования эффективной бюджетной политики региона [Текст] // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: материалы Пятой ежегод. междунар. науч.-практ. конф. - Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. - Кн. 1. – С. 48.

³³ Ковалёва, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие /Т.М. Ковалёва, С.В. Барулин. - М.: КНОРУС, 2005. – С. 91-92.

Залежно від стратегічного спрямування виділяють стримуючу бюджетну політику (мета – запобігання кризам перевиробництва окремих видів продукції, недопущення перенасичення інвестиціями окремих галузей економіки тощо) та стимулювальну бюджетну політику.

Наступними елементами бюджетного механізму є бюджетне планування та прогнозування. Необхідно підкреслити, що ці основні складові бюджетного менеджменту фактично не реалізуються в Україні. За роки незалежності були окремі спроби розробити подібні стратегічні документи. Прикладом є спроба розроблення бюджетної концепції, яка у цілому так і не була завершена. Взагалі реалізація функції стратегічного планування покладається на органи законодавчої влади. Першим кроком у цьому напрямку можна вважати бюджетні резолюції на кожний бюджетний рік, які надає Верховна Рада України виконавчим органам влади як загальне керівництво. Функції поточного планування, стратегії та організації виконання розроблених бюджетів покладаються на органи виконавчої влади.

Під виконанням бюджету розуміють забезпечення своєчасного і повного надходження запланованих доходів у цілому, за кожним джерелом, а також своєчасного, повного і безперервного фінансування передбачених бюджетом заходів. Участь у виконанні бюджетів беруть підприємства, організації та установи усіх форм власності, а також фізичні особи, які пов'язані з доходами та видатками бюджетів.

Загальне керівництво щодо виконання бюджету покладається на Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України організовує виконання бюджету держави через Міністерство фінансів України, міністерства, відомства, інші органи виконавчої влади, уряд Автономної Республіки Крим, місцеві виконавчі органи. Державний бюджет України виконується за розписом доходів і видатків з поквартальним розподілом, який складається Міністерством фінансів України відповідно до показників даного бюджету.

До 1993 року в Україні діяла банківська система касового виконання бюджету. З 1993 року почалася поступова перебудова касового виконання

бюджету. Після утворення Державного казначейства у 1995 році з 1 квітня 1997 року була запроваджена казначейська система касового виконання бюджету. Тепер касове виконання бюджету здійснюється за змішаною системою – через установи НБУ та уповноважених банків і органи Державного казначейства.

На сьогодні в Україні діє такий метод фінансування з бюджету, як перерахування коштів з рахунку бюджету на бюджетні рахунки розпорядників коштів. Суть його полягає у тому, що фінансовий орган здійснює перерахування бюджетних коштів з рахунку бюджету на рахунки розпорядників коштів тільки за наявності їх на даному рахунку в даний час. Підставою для перерахування коштів є затверджені в бюджеті суми видатків.

Бюджетний контроль є складовою фінансового контролю та останньою ланкою бюджетного механізму. Бюджетний контроль – це сукупність заходів, які проводять державні органи, пов'язані з перевіркою законності, доцільності й ефективності утворення, розподілу й використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування.

Елементами системи бюджетного контролю є: суб'єкт та об'єкт контролю, предмет, методи та процес контролю, узагальнення та реалізація результатів контролю. Суб'єктами бюджетного контролю є органи державної влади та місцевого самоврядування, до повноважень яких включені функції щодо здійснення бюджетного контролю. До таких органів належать майже всі органи, які задіяні в бюджетному процесі.

Об'єктом бюджетного контролю є грошові і розподільчі процеси при формуванні та використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування. Предметом бюджетного контролю є усі стадії бюджетного процесу.

Об'єкт управління бюджетом – це бюджетна система України, яка регулюється такими нормативно-правовими актами: Конституцією України³⁴, Бюджетним кодексом України³⁵ та щорічним Законом України «Про

³⁴ Конституція України [Текст] / Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.

³⁵ Бюджетний кодекс України [Текст] / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38.

Державний бюджет України». Хоча існують й інші правові акти, що регламентують окремі питання бюджетних правовідносин.

У Бюджетному кодексі 2001 року дається таке визначення бюджетної системи: це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Відповідно бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. При цьому бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Подібна структура бюджетної системи є такою, що відповідає суті унітарної держави, якою є Україна, а не такою, що визначалася попереднім Законом «Про бюджетну систему України» (втратив чинність після прийняття Бюджетного кодексу). Згідно з цим законом до складу бюджетної системи включався Державний бюджет України, республіканський бюджет АРК та місцеві бюджети. Тим самим бюджету Автономної республіки Крим фактично надавався особливий правовий статус.

Але редакція Бюджетного кодексу від 2001 року також не є досконалою. Згідно з цим кодексом обласні та районні бюджети не є бюджетами місцевого самоврядування. У той самий час ст. 140 Конституції України свідчить про те, що районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Також у кодексі окремо виділяються зведені бюджети, які є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку держави. Існують такі зведені бюджети: зведений бюджет України, зведений бюджет АРК, зведений бюджет області, зведений бюджет району та зведений бюджет міста.

Бюджетна система України базується на таких принципах:

1) принципі єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принципі збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету;

3) принципі самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання один одного, а також за бюджетні зобов'язання держави;

4) принципі повноти – до складу бюджетів повинні входити усі надходження до бюджетів та витрати бюджетів;

5) принципі обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету;

6) принципі ефективності – усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та добитися максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принципі субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принципі цільового використання бюджетних коштів - бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;

9) принципі справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принципі публічності та прозорості – Державний бюджет України і місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання ухвалюються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами;

11) принципі відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Дані принципи було сформульовано вперше, тому що практика довела необхідність подібного кроку. У той самий час формулювання окремих принципів потребує уточнення. Наприклад, принцип публічності та прозорості реалізується через затвердження бюджетів та рішень щодо їх виконання Верховною Радою України та місцевими радами, але публічність – це, перш за все, відкритість та загальнодоступність інформації про процес розроблення, прийняття і виконання бюджету. Відповідно даний принцип має бути забезпечений у тому числі й шляхом публікації затверджених бюджетів та звітів, а також макроекономічних показників, на основі яких робилися розрахунки. Крім того, необхідно забезпечити можливість моніторингу з боку суспільства процесу виконання бюджетів усіх рівнів.

Але в будь-якому випадку основна проблема даних принципів полягає не в їх кількості або якості, на жаль держава систематично порушує головний ринковий принцип відповідальності за виконання власних зобов'язань. Яскравим прикладом є щорічні проблеми із поверненням податку на додану вартість (ПДВ) експортерам.

За даними Державної податкової адміністрації станом на 1 лютого 2010 року заборгованість з відшкодування ПДВ становила 20 млрд грн. На думку президента Українського союзу промисловців та підприємців А.Кінаха, подібна

ситуація блокує інвестиційну діяльність підприємств. Дана ситуація відбувається з податком, який є по суті бюджетоутворюючим³⁶ (див. табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Роль ПДВ у формуванні дохідної частини Державного бюджету України

Показники Державного бюджету	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Податкові надходження, млрд грн	34,4	73,2	115,4	170,9	178,7	203,0
Податок на додану вартість, млрд грн	13,7	33,7	65,1	98,6	94,8	119,0
Частка ПДВ у податкових надходженнях держбюджету, %	39,8	46,0	56,4	57,7	53,0	58,6

Можна побачити, що спостерігається стійка тенденція до зростання питомої ваги ПДВ у дохідній частині бюджету. Практично 60% бюджету формується за рахунок даного податку. Якщо держава дозволяє собі настільки вільно виконувати власні зобов'язання з даного податку, то зрозуміло, що це загрожує стабільності бюджетної системи. До того ж це далеко не єдина проблема. Останніми роками все частіше використовується практика так званих авансових податкових платежів. За даними Української спілки промисловців і підприємців (УСПП), на початок січня 2010 року сума авансових платежів становила 14 млрд грн³⁷.

Тому потрібно додати ще один принцип – принцип обов'язковості виконання бюджетних розрахунків у встановлені законодавством терміни, а також встановлення жорсткого фінансового контролю за виконанням бюджетних зобов'язань.

Про існування цілого ряду проблем у системі управління бюджетом зазначається у Державній програмі економічного і соціального розвитку

³⁶ Борг держави з відшкодування ПДВ становить понад 20 млрд грн [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство «РосБізнесКонсалтинг Україна». - Режим доступу : http://www.rbc.ua/ukr/top/show/s_buryak_dolg_gosudarstva_po_vozmeshcheniyu_nds_sostavlyayet_svyshe_20_mlrd_grn19022010.

³⁷ Веб-сайт Українського союзу промисловців і підприємців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uspp.org.ua/>.

України на 2010 рік³⁸. Дана антикризова програма була затверджена Законом України №2278-VI від 20 травня 2010 року. Вона містить у собі дуже стислий аналіз існуючої ситуації та перелік практичних кроків щодо подолання наслідків фінансової кризи. Фактично дана програма є тим документом, яким буде керуватися Кабінет Міністрів України та інші органи державної влади в поточному році. Розглянемо ті положення документа, що стосуються управління державним бюджетом.

Серед основних проблем у даній сфері автори називають неоднорідність нормативно-правової бази, а також суперечливість та неузгодженість законодавчих норм (особливо в частині, що регламентує питання, пов'язані із оподаткуванням). Це суттєво ускладнює процес управління бюджетом. Але проблемою, що потребує найшвидшого розв'язання, є незбалансованість державних фінансів, що призводить до так званого «ручного управління» фінансовими потоками.

Також зазначається, що на сьогодні складання та виконання державного бюджету здійснюються за програмно-цільовим методом, однак його застосування не є повномасштабним, оскільки використовуються лише окремі елементи програмно-цільового методу. У зв'язку із фрагментарністю нормативно-правового регулювання елементів програмно-цільового методу та слабкістю вимог щодо відповідальності керівників бюджетних установ за ефективність використання бюджетних коштів застосування даного методу на рівні державного бюджету є здебільшого формальним, що, у свою чергу стримує якісне надання державних послуг та ефективне використання бюджетних коштів.

При цьому встановлюються такі завдання:

- організація та оптимізація бюджетного процесу;
- оптимізація рівня і структури державного боргу;

³⁸ Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік: Закон України [Текст] // Голос України. – 2010. – № 120.

- оптимізація рівня податкового навантаження та підвищення ефективності адміністрування податків;
- підвищення рівня капітальних видатків у консолідованому бюджеті.

У рамках теми нашого дослідження цікавим є лише те, яким чином планується вирішити перше завдання. Очікуваним результатом є започаткування запровадження стратегічного фінансового планування.

О.Савченко в газеті «Дзеркало тижня», аналізуючи проблему розроблення сучасної макроекономічної політики в Україні, у тому числі торкнувся і питання недоліків існуючої практики організації бюджетного процесу ³⁹. Він підкреслює необхідність завершення реалізації програми «Модернізація державних фінансів», кінцевою метою якої є створення повністю автоматизованої системи формування дохідної частини бюджету та його розподілу. У результаті система казначейства повинна працювати так само чітко, як і платіжна система НБУ.

Також О.Савченко зазначає, що на даному етапі розвитку держави формування та розподіл бюджетів усіх рівнів є непрозорим та нелогічним. Відповідно, на його думку, потрібно розробити бюджетну систему, яка б базувалася на досвіді та стандартах Європейського Союзу. Наступним кроком має стати забезпечення її відкритості, у тому числі і для міжнародного аудиту. Без подібних кроків внесення будь-яких змін до Бюджетного кодексу не має сенсу.

Іншою проблемою залишається відсутність в українських міст стратегій розвитку. Голова Донецької обласної організації Комітету виборців України С.Ткаченко зазначає, що коли його організація брала участь у проекті з розвитку місцевого самоуправління, то виявилось, що лише великі міста мають хоча б середньострокові стратегії розвитку, в той самий час відсутність подібних стратегій у районних містах призводить до того, що будь-які

³⁹ Савченко, О. Макроекономічна політика – слабка ланка реформ [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. - 2010. - № 24(804). – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2020/69871/>.

додаткові кошти витрачаються безсистемно, фактично не вирішуючи важливі місцеві проблеми⁴⁰.

Але аналіз існуючої системи управління бюджетом був би неповним без аналізу нової редакції Бюджетного кодексу України (2010 року). Для цього скористаємося текстом нового Бюджетного кодексу та існуючими публікаціями з цієї теми.

Перша суттєва зміна відбулась у процесі взаємодії уряду та парламенту. Якщо раніше уряду було необхідно отримати схвалення з боку Верховної Ради України: 1) під час затвердження Бюджетної резолюції; 2) прийняття проекту бюджету до розгляду; 3) затвердження Закону України про бюджет на відповідний рік, то зараз Бюджетну резолюцію змінила Бюджетна декларація, яка не потребує затвердження або погодження із боку Верховної Ради. Вона може лише надати власні рекомендації. Також парламент не може відхилити проект закону про державний бюджет. У цілому дані нововведення ми оцінюємо позитивно, оскільки вони дозволять уникнути ситуації із затягуванням Верховною Радою України процесу розгляду та прийняття бюджету.

У той самий час, комітет Верховної Ради України з питань бюджету отримав додаткові повноваження. Наприклад, погодження перерозподілу субвенцій місцевим бюджетам на соціальний захист. Також зазначено, що проект Закону України про державний бюджет має готуватися Кабінетом Міністерства України за участі уповноважених представників комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Це дасть можливість представникам парламентської більшості впливати на процес розроблення бюджету. Це, безумовно, є позитивною нормою, хоча і створює проблему розподілу повноважень, тому роль представників Верховної Ради України має бути швидше дорадчою, безпосереднім же розробленням повинні займатися працівники Міністерства фінансів України.

⁴⁰ Шибалов, Е. Мануал к бюджету, или Маленький шагок навстречу [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. - 2010. - № 24(804). – Режим доступу: <http://www.zn.ua/1000/1550/69904/>.

Змінилися і роль та обсяг повноважень Президента України. Якщо раніше основними учасниками процесу розроблення та прийняття бюджету були Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України, то зараз Президент України також став невід'ємним учасником даного процесу. Він отримав право на повернення до Верховної Ради України для повторного розгляду закону про Державний бюджет України, які мають бути враховані Кабінетом Міністрів України у тижневий строк.

Зміни відбулися і у процесі отримання державою позик. Раніше будь-які позики на інвестиційні проекти потребували ратифікації з боку парламенту, згідно ж з новою редакцією Бюджетного кодексу України уряд зможе отримувати подібні позики практично без погодження із Верховною Радою України. Позитивним моментом є те, що в Кодексі детально та повно викладені процедури запозичення та управління боргом, але в той самий час відсутня норма щодо цільового призначення державних позик. Було б добре, якби вони спрямовувалися на програми розвитку. У Бюджетному кодексі 2001 року було прописано, що державні запозичення не можуть бути використані для забезпечення поточних витрат держави за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної економічної рівноваги. Але дана норма постійно порушується українською владою. Із останніх прикладів – ситуація із кредитами МВФ, точніше з тим, як вони витрачаються. Фактично отримані кошти йдуть на покриття дефіциту державного бюджету.

У той самий час, можливості місцевих бюджетів щодо використання позик стали більш обмеженими. До існуючих раніше вимог (залучення позик виключно до бюджету розвитку, обмеження частки коштів, що можуть бути використані для обслуговування боргу) додалися також вимоги щодо обсягу боргу та обсягу наданих гарантій. Для міста Києва цей показник становить 400% від бюджету розвитку, для інших міст України – 100% ⁴¹.

⁴¹ Ганащук, Ю. Новый бюджетный кодекс: финансовых революций не ждите [Електронний ресурс] //Зеркало недели. – 2010. – №26 (806). – Режим доступу : <http://www.zn.ua/2000/2040/70023/>.

У той самий час залишилася поза увагою гранична величина державного дефіциту. Багато фахівців вказують на те, що потрібно законодавчо закріпити значення цієї величини і встановити його у розмірі 3%. Ми погоджуємося з цією думкою, до того ж це відповідає маастрихтським критеріям і знаходиться цілком у руслі взятого Україною курсу на євроінтеграцію.

Останнім аспектом, який необхідно розглянути, є фіксація у Бюджетному кодексі України програмно-цільового методу як базового. Ми вже розглядали даний метод у попередніх пунктах роботи, тому зупинимося лише на загальній оцінці даного кроку. Програмно-цільовий метод є потужним інструментом підвищення ефективності бюджетного процесу в Україні, але, як довела практика він використовується не зовсім правильно. На думку фахівців, програми, які складають міністерства, пишуться швидше за певним шаблоном, ніж розробляються, починаючи з чистого аркуша паперу, вони встановлюють дуже розмиті індикатори ефективності виконання програм і при цьому продовжують витратити кошти у розрахунку на штати. На рівні місцевих бюджетів використання даного методу стримується нестачею фахівців із необхідним рівнем кваліфікації для розроблення даних програм, а також постійними проблемами із невизначеністю обсягу трансфертів до моменту прийняття закону про державний бюджет⁴².

Загальною ж проблемою є відсутність стратегічного бюджетування хоча б на декілька років наперед, але треба зауважити, що окремі кроки в цьому напрямку вже робляться. Наприклад, програми повинні розраховуватися на три роки і містити індикативні прогностичні показники обсягів витрат. Це, безумовно, добре, але за середньострокового бюджетування витрати на програми повинні затверджуватися на три роки законом про державний бюджет. Зміни у витратах можуть бути викликані індексацією цін або ступенем виконання програм. Подібна система дозволить розпорядникам коштів брати бюджетні зобов'язання на строк виконання інвестиційного проекту і проводити відповідні

⁴² Ганащук, Ю. Новый бюджетный кодекс: финансовых революций не ждите [Електронний ресурс] //Зеркало недели. – 2010. – №26 (806). – Режим доступу : <http://www.zn.ua/2000/2040/70023/>.

тендерні процедури лише один раз – на початку проекту. Зараз же угоди на спорудження об’єктів мають юридичну силу лише до кінця року, потім потрібно проводити наступний тендер.

Останнім питанням, яке потребує дослідження, є аналіз основних моделей здійснення бюджетної політики. Аналіз існуючих публікацій⁴³ дозволяє зробити висновок, що існують чотири основні моделі бюджетної політики. Їх перелік та особливості наведені у таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

Основні моделі бюджетної політики

Назва моделі бюджетної політики	Особливості моделі
Американська	Прибутковий податок – основне джерело доходів бюджету. Порівняно низька частка перерозподілу ВВП через бюджет (до 30%). Бюджетна політика, як і державне регулювання економіки в цілому, базується на ліберальних ідеях з перевагою цінностей економічної та особистої свободи. Мінімальне втручання держави в економіку.
Скандинавська (Швеція, Норвегія, Фінляндія)	Базується на ідеї соціалізації економіки, спрямованість бюджету на досягнення соціальної рівності. Значне втручання держави в економіку. Значний рівень бюджетної централізації (50-60%). Високі ставки податків.
Західноєвропейська (Німеччина, Франція, Італія)	Надання рівних можливостей для розвитку всім підприємствам (великим, середнім, малим). Соціальна спрямованість бюджету. Середній рівень централізації ВВП (30-40%). Активне втручання держави в економіку.
Японська модель	Планування соціально-економічного розвитку. Сприяння науково-дослідним та дослідно-конструкторським роботам. Активна економічна політика, спрямована на досягнення довгострокових цілей та забезпечення стійкого зростання.

Розглянемо наведені моделі детальніше.

Економіка США є прикладом класичної, вільної ринкової економіки, побудованої на особистій відповідальності кожного за власний успіх. Бюджетна політика США характеризується ліберальними тенденціями та невтручанням держави в економічні процеси, що підтверджується, зокрема, і часткою

⁴³ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку [Текст] / за ред. І.Я. Чугунова. – К. : ДНУ АФУ, 2009. – 848 с. ; Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст] : монографія. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с. ; Пасічник Ю. Бюджетна система [Текст] : навчальний посібник / Ю. В. Пасічник. - К. : Знання-Прес, 2006. - 607 с. ; Макро- і мікроекономічні складові розвитку [Текст] : монографія / В. С. Стельмах [та ін.]. - Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. - 505 с.

перерозподілу ВВП через бюджет. Якщо в 1960-х роках минулого століття вона становила 34%, то на початку 1990-х скоротилася до 25%, і лише наприкінці цього десятиріччя значення почало зростати до 30%. Порівняно з іншими моделями вона вважається найбільш ефективною, оскільки статистичні дані засвідчують, що економіка США забезпечує одні з найвищих значень ВВП на душу населення у світі.

Формування дохідної частини бюджету США в основному формується за рахунок податків. Так, основним джерелом доходів федерального бюджету є прибутковий податок з громадян (45-47% усіх доходів), податкові внески у фонди соціального страхування становлять від 34 до 36%, податок з прибутку корпорацій – від 10 до 12%. Таким чином, ці податки формують близько 80% доходів федерального бюджету.

Скандинавська модель базується на ідеї соціалізації економіки. Тобто держава намагається досягти соціальної справедливості та рівномірності у розподілі доходів за рахунок перерозподілу результатів приватно капіталістичного підприємництва. Модель базується на значному рівні бюджетної централізації ВВП (приблизно 50-60%) та передбачає суттєве втручання держави у ринкову економіку. Як наслідок, для держав, що використовують дану модель, є характерним високий рівень оподаткування. Наприклад, можна навести наступні дані, що характеризують рівень податкового навантаження у різних країнах світу у 2008 році (див. рис. 1.5).

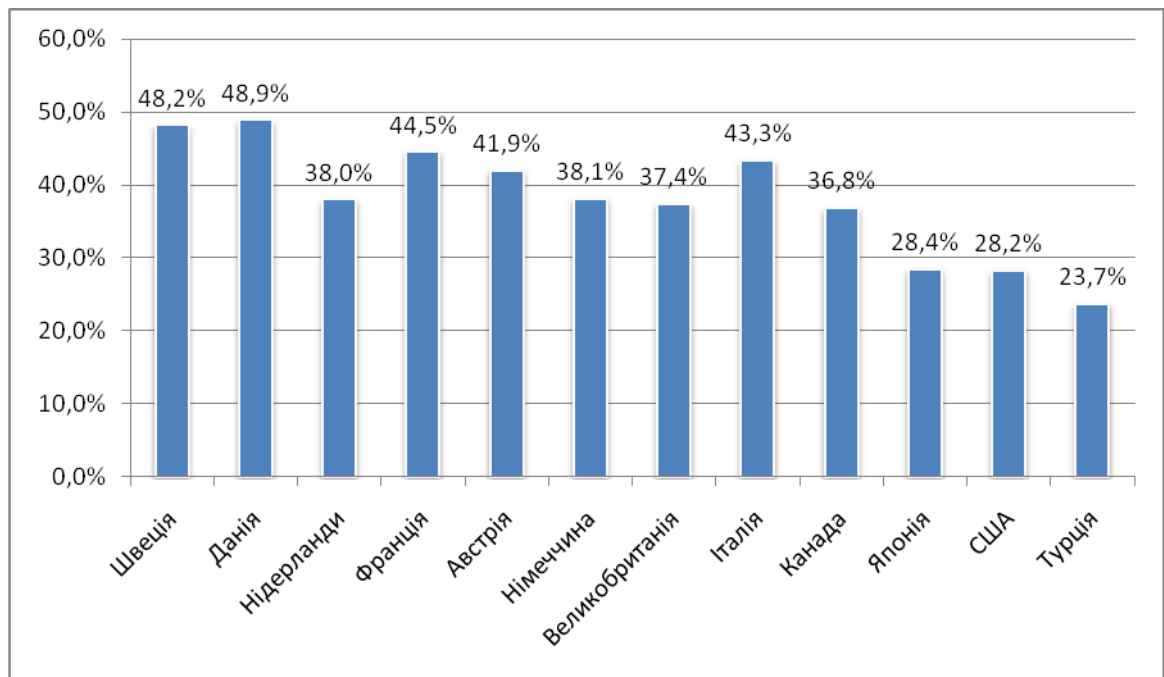


Рис. 1.5. Рівень податкового навантаження у різних країнах світу у 2008 році ⁴⁴

Із графіка, наведеного на рис. 1.5, можна чітко побачити, що для двох країн, які представляють скандинавську модель розвитку (Швеція, Данія), є дійсно характерним більш високий рівень податкового навантаження, ніж у решті країн, що аналізувалися. У той самий час, можна побачити, що значення даного показника для Франції та Італії знаходяться дуже близько. Для цього є об'єктивні причини, які ми розглянемо пізніше.

У цілому скандинавська модель характеризується цілеспрямованою, відкритою та стійкою соціальною політикою, але глобалізація, лібералізація та посилення ролі ринку свідчать про те, що дана модель потребує вдосконалення. Основний недолік скандинавської моделі полягає в тому, що висока частка ВВП, яка перерозподіляється через бюджет, призводить до нівелювання стимулів в економічній діяльності.

Західноєвропейська модель (Німеччина, Франція, Італія) базується на наданні всім підприємствам (великим, середнім, малим) рівних можливостей

⁴⁴ Пелькова, С. Особенности определения налоговой нагрузки в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Пелькова С.В., Савина Т.А. // Российская академия естествознания. - Режим доступа : <http://www.rae.ru/forum2010/pdf/article589.pdf>.

розвитку, вона має соціальну спрямованість та середній рівень централізації ВВП у бюджеті (30-40%).

Особливістю цього є сильне втручання держави в економіку. Історія західноєвропейських країн сформувала у їхніх громадян відчуття себе як частини великої спільноти. При цьому відпрацьованість соціальних програм зумовила вирішальну роль держави в регулюванні економіки на засадах кейнсіанських ідей та тривале збереження цих позицій. Але це призвело до втрати глобальної конкурентоспроможності європейських країн.

Японська модель являє собою модель регульованого корпоративного капіталізму. Її виникнення пов'язано із демонстрацією у 1950-1960-х роках високих темпів щорічного приросту ВВП (у середньому 9,4%). Незважаючи на те, що дана система багато в чому повторює американську, є в ній і певні відмінності. Так, якщо в США держава дотримується принципу мінімально можливого втручання, то в Японії спостерігається протилежна тенденція. Держава фактично планує соціально-економічний розвиток країни. Вона стимулювала індустріалізацію та збільшення експорту, розвиток людських можливостей. Продовжується це і сьогодні. Японія залишається лідером у багатьох галузях і багато в чому ще ґрунтується на сприянні з боку держави науково-дослідним та дослідно-конструкторським розробкам у галузі технологій.

Окремі дослідники також пишуть, що за останні роки сформувалася, так звана «слов'янська» модель бюджетної політики, а точніше державної економічної політики⁴⁵. При цьому вони виділяють такі її особливості:

- держава залишається потужним власником у важливих галузях національної економіки. Частка малого та середнього бізнесу є невеликою. Тісний зв'язок між державою та бізнесом;

⁴⁵ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку [Текст] / за ред. І.Я. Чугунова. – К. : ДНУ АФУ, 2009. – С. 78.

- продовжуються процеси перерозподілу прав власності, інколи навіть з використанням не зовсім законних інструментів. Навіть приватизовані підприємства залишаються під наглядом з боку держави;
- фінансовий капітал переважає над промисловим. Наявність диспропорцій у розподілі доходів та капіталу. У банках зосереджено основні фінансові ресурси, але при цьому вони не бажають кредитувати реальний сектор економіки. Проблема вирішується шляхом створення фінансово-промислових груп;
- нерівномірність переходу до ринкових відносин у різних галузях економіки;
- високий рівень корупції;
- схильність населення до державного патерналізму.

У цілому, погоджуючись з існуванням даних явищ, ми усе ж вважаємо, що тут йде мова швидше про особливості сучасного стану економік України та Росії, ніж про особливу модель бюджетної політики. Хоча беззаперечним є той факт, що дані особливості прямо впливають на бюджетний процес та повинні бути враховані при управлінні бюджетом.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі висновки.

Управління бюджетом – це цілеспрямований вплив фінансових органів держави на бюджетні відносини, що виникають у процесі формування та використання фінансових ресурсів. Існуюча система управління бюджетом у цілому відповідає сучасним вимогам, але окремі її елементи потребують удосконалення.

Так, існують великі проблеми у сфері бюджетного планування та прогнозування. Всі бюджети були розроблені на короткостроковій основі, що, безумовно, є неприпустимим. Потрібно якнайшвидше запроваджувати середньо- та довгострокове прогнозування та планування у бюджетний процес. Потребують удосконалення і принципи, на яких базується бюджетна система. Крім додання нових, потрібно забезпечити безумовне виконання існуючих.

Зміни, які вже були внесені до бюджетного кодексу, а також ті, що плануються згідно з Державною програмою економічного і соціального розвитку України, безумовно, дещо покращать ситуацію, але залишається відкритим питання базової моделі бюджетної політики, оскільки саме вона визначить напрямок перебудови існуючої системи управління бюджетом.

Розділ 2

СТАН І СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ

2.1. Проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні

Майже за двадцять років незалежності України бюджетний процес у нашій державі пройшов значний еволюційний шлях, але й сьогодні цілий ряд проблем залишається невирішеним. Проаналізуємо основні з них.

Умовно проблеми бюджетного процесу в Україні можна поділити на три групи:

- проблеми на стадії прийняття бюджету;
- проблеми, що виникають у процесі виконання бюджету;
- проблеми контролю та відповідальності за бюджетний процес.

На рис. 2.1 у загальному вигляді подані вищеперелічені три групи найважливіших проблем.



Рис. 2.1. Проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні

Проблемою, що завжди переслідувала бюджетний процес в Україні, було його **прийняття, а точніше хронічна несвоєчасність дій органів державної влади**. Необхідність своєчасного прийняття бюджету щороку лише підвищує складність проблеми. Політична нестабільність та відсутність політичного консенсусу, спроби лобіювання інтересів промисловими групами і представниками різних бізнес-кіл, відстоювання власних інтересів представниками влади – все це обумовлює надзвичайну проблематичність прийняття бюджету в принципі, не говорячи про прийняття його в строк. Ситуація, коли наша країна вступає в новий рік без бюджету, на жаль, є скоріше правилом, аніж винятком із нього.

Як свідчить практика останніх років (див. табл. 2.1), парламент країни не дотримується процесуальних вимог щодо прийняття та затвердження зазначеного закону, що створює значні перешкоди як для проведення фінансової політики урядом держави, так і стабільного функціонування всієї бюджетної системи України.

Таблиця 2.1

Терміни прийняття Верховною Радою України законів «Про державний бюджет»⁴⁶

Рік	Дата прийняття	Назва законодавчого акта
1	2	3
2003	23 грудня 2002 року	Проект Постанови про прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік»
	26 грудня 2002 року, № 380-IV	Про Державний бюджет України на 2003 рік
2004	26 листопада 2003 року	Проект Постанови про прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік»
	27 листопада 2003 року, № 1344-IV	Про Державний бюджет України на 2004 рік
2005	13 грудня 2004 року	Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік»
	23 грудня 2004 року	Проект Постанови про неприйнятність Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік»

⁴⁶ Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua.

Продовження таблиці 2.1

1	2	3
	23 грудня 2004 року, № 2285-IV	Про Державний бюджет України на 2005 рік
2006	08 грудня 2005 року	Проект Постанови про проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік»
	20 грудня 2005 року, № 3235-IV	Про Державний бюджет України на 2006 рік
2007	06 грудня 2006 року	Проект Постанови про прийняття проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»
	19 грудня 2006 року, № 489-V	Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»
2008	28 грудня 2007 року	Проект Постанови про прийняття у першому читанні проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів»
	28 грудня 2007 року, № 107-VI	Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України
2009	23 грудня 2008 року	Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»
	26 грудня 2008 року, № 835-VI	Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»
2010	23 квітня 2010 року	Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»

Зважаючи на те, що граничний термін прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України – це 1 грудня року, що передусє плановому, можемо зробити висновок, що протягом останніх 8 років лише бюджет 2004 року можна вважати таким, що прийнято вчасно, всі інші роки строки були порушені.

Ю. Ганущак і Є. Жовтяк відмічають, що, навіть **коли бюджет ухвалюють вчасно, його якість настільки низька**, що підготовка до його виконання дуже ускладнюється⁴⁷.

Низька якість державного бюджету багато в чому пояснюється недоліками в його плануванні. Бюджет кожного року від початку і до кінця є новим документом, що був складений за умов поточної реальності, не враховуючи стратегії розвитку держави. Відповідно боротьба кожного року триває за кожен із запланованих показників, в той час як світова практика свідчить, що проблема ця вирішується досить просто. Наприклад, у Канаді основна маса статей бюджету планується на чотири роки, а щороку їх лише уточнюють. При цьому відхилення від того показника, що планувався з урахуванням інфляції, не повинно перевищувати 5%. Програми ж мають закінчений характер і плануються на весь термін їх дії. Таким чином, політичні пристрасті вирують навколо 5% всього обсягу публічних фінансів та щодо нових програм, які впроваджуються.

Формально влада в Україні намагається планувати основні напрями бюджетної політики за допомогою Бюджетної резолюції, втім поки що цей документ є досить формальним, а його зміст, як правило, не відповідає змісту проекту бюджету⁴⁸.

Таким чином, маємо таку проблему бюджетного процесу в Україні: **відсутність стратегічної складової в бюджетному процесі**. Бюджет планується на рік, в той час як стратегічний розвиток держави та її складових потребує довгострокових фінансових планів країни. Як результат, фінансово-бюджетна і соціально-економічна стратегії держави розвиваються паралельними шляхами замість необхідного симбіозу. Держава фактично не має можливостей для проведення антициклічної політики, тобто балансування дефіцитними і профіцитними бюджетами залежне від фази економічного циклу.

⁴⁷ Ганущак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю. Ганущак, Є. Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. – №6. – С.14-16.

⁴⁸ Ганущак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю. Ганущак, Є. Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. – №6. – С.14-16.

Наявність декількох стадій прийняття бюджету та проблеми, що виникають на цих стадіях, призводять до актуалізації ще однієї проблеми – **порядку затвердження бюджету.**

В Україні реалізується процедура планування «згори-донизу» – спочатку затверджується Державний бюджет України, в якому визначаються основні дохідні джерела місцевих бюджетів, а потім затверджуються регіональні бюджети. Така процедура не є оптимальною, оскільки за умови достатнього рівня самостійності місцевих бюджетів (що принаймні декларується владою) затвердження бюджету центрального уряду і затвердження місцевих бюджетів – це складові двох самостійних бюджетних процесів.

Ще однією проблемою бюджетного процесу, що виникає як на стадії прийняття бюджету, так і під час його виконання є **прозорість бюджетного процесу.**

Фактично бюджетний процес в Україні є і кулуарним, і відірваним від широкої громадськості. Немає публічних слухань і обговорень, не відбуваються засідання круглих столів з відповідним висвітленням їх діяльності та результатів у ЗМІ, не беруть участі у бюджетному процесі незалежні експерти та аналітики в галузі економіки, а також інші особи, які зацікавлені в бюджетному процесі та результатах його реалізації. Непублічними є й деталізовані показники за статтями бюджету, що не дає можливості провести якісний аналіз результатів та ходу виконання бюджетного процесу.

Проблемою, що логічно впливає з вище перелічених, є **проблема складання планових показників.** Аналіз виконання дохідної частини бюджетів останніх років (табл. 2.2) свідчить про те, що практика прогнозування доходів бюджетів в Україні має досить невисокий рівень достовірності.

Таблиця 2.2

Аналіз виконання загального фонду Державного бюджету протягом
2000-2010 років

Показник	Значення показника за роками					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009

План доходів (млрд грн)	51,4	83,5	97,2	125,4	180,8	184,6
Факт доходів (млрд грн)	51,9	84,4	101,3	126,1	185,8	172,2
Сума недовиконання (-) або перевиконання (+) (млрд грн)	+0,5	+0,9	+4,6	+0,65	+5	- 12,4
Відсоток виконання	101,1	101,1	104,2	100,5	102,8	93,3

Дохідна частина будується на основі заздалегідь недостовірних прогнозів та невиправданих очікувань. Так, згідно з висновками щодо виконання Державного бюджету України за 2008 рік приріст реального валового внутрішнього продукту становив 2,1% проти 6,8% за урядовим прогнозом⁴⁹. Про якість прогнозів дохідної частини тут взагалі не можна говорити.

Проблема планування характерна і для питання щодо видатків бюджету. Оскільки на практиці планування доходів і видатків виявляються достатньо незалежними процесами, що призводить до логічного результату – фактичного дисбалансу доходів і витрат, то в Україні ми отримуємо як результат не що інше, як **бюджетний дефіцит**.

Дані щодо дефіциту Державного бюджету України за період незалежності наведені у табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Зведений бюджет України у 1992-2008 роках
(за даними Державного казначейства України)⁵⁰

Рік	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)
	Млрд крб			У відсотках до ВВП		
1	2	3	4	5	6	7
1992	1227,5	1919,7	-692,2	24,4	38,1	-13,7
1993	49621,8	57248,7	-7626,9	33,5	38,6	-5,1
1994	523092,6	630647,0	-107554,4	43,5	52,4	-8,9
	Млрд грн			У відсотках до ВВП		
1995	20,7	24,3	-3,6	38,0	44,6	-6,6

⁴⁹ Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua.

⁵⁰ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

1996	30,2	34,2	-4,0	37,0	41,9	-4,9
1997	28,1	34,3	-6,2	30,1	36,7	-6,6
1998	28,9	31,2	-2,3	28,2	30,4	-2,2
1999	32,9	34,8	-1,9	25,2	26,7	-1,5
2000	49,1	48,1	1,0	28,9	28,3	0,6

Продовження таблиці 2.3

1	2	3	4	5	6	7
2001	54,9	55,5	-0,6	26,9	27,2	-0,3
2002	61,9	60,3	1,6	27,4	26,7	0,7
2003	75,3	75,8	-0,5	28,2	28,4	-0,2
2004	91,5	102,5	-11,0	26,5	29,7	-3,2
2005	134,2	142,0	-7,8	30,4	32,2	-1,8
2006	171,8	175,5	-3,7	31,6	32,3	-0,7
2007	219,9	227,6	-7,7	30,5	31,6	-1,1
2008	297,9	312,0	-14,1	31,4	32,9	-1,5

Динаміка дефіциту державного бюджету за останні шість років подана на рис. 2.2. Останніми роками дефіцит бюджету має чітку тенденцію до зростання і за останні роки збільшився майже в 6 разів.

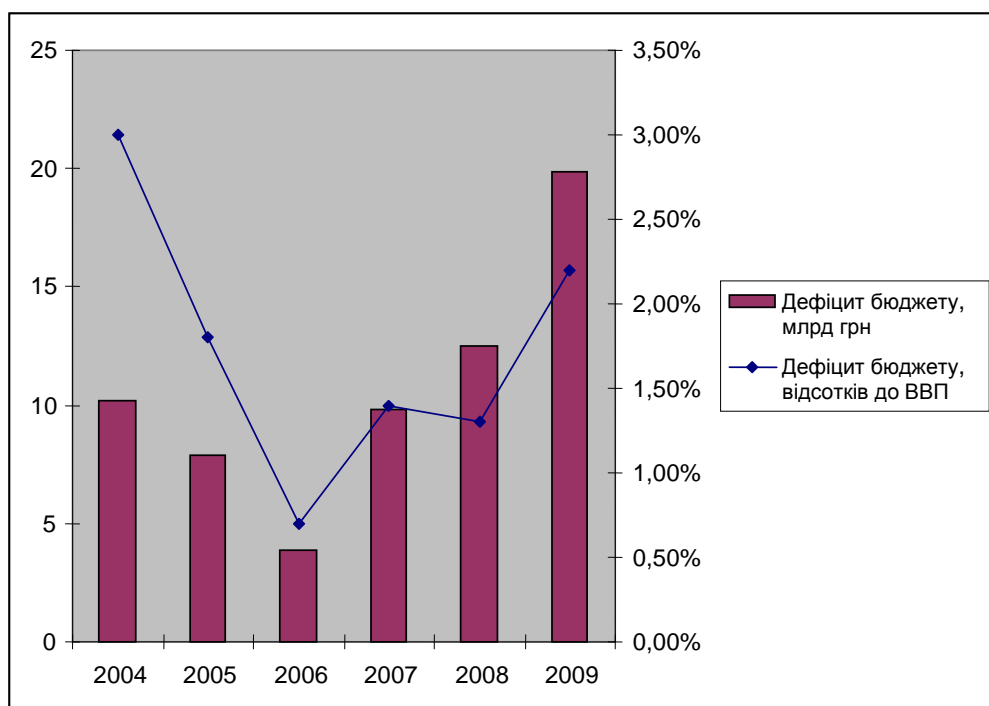


Рис. 2.2. Дефіцит Державного бюджету України за період 2004-2009 рр.⁵¹

Характеризуючи поточну ситуацію, відмітимо, що Державний бюджет України у 2009 році виконано з дефіцитом у сумі 19,9 млрд грн, або 2,2% ВВП при річному плані у сумі 33,0 млрд грн (3,6% ВВП). Однак фактично реальний дефіцит Державного бюджету України становив 103,8 млрд грн, до якого, крім фактичного дефіциту бюджету у сумі 19,9 млрд грн, відносять також суми рекапіталізації банків (19,6 млрд грн), капіталізації НАК «Нафтогаз України» (24,4 млрд грн), суми спеціальних прав запозичень (15,7 млрд грн) та обсяг невідшкодованих сум ПДВ (24,2 млрд грн).

Згідно із загальноприйнятими нормами (нормативами) дефіцит державного бюджету не має перевищувати 2-3% від ВВП⁵². Незважаючи, що в цілому дефіцит бюджету України, за винятком 2004 року, знаходився у межах 2-3% від ВВП, проте абсолютні розміри мають чітку тенденцію до зростання і після 2002 року, не було жодного року з профіцитом бюджету, навіть у роки підвищеного економічного зростання і дуже сприятливої кон'юнктури.

Проблема хронічного дефіциту бюджету спричиняє й інші проблеми – зокрема **проблему державного боргу**, необхідність його фінансування і пошук джерел фінансування. Оскільки головна мета державних позик – покриття бюджетного дефіциту як на державному, так і на регіональному рівнях.

Як відмічають Г. Старостенко і Ю. Булгаков, проблема покриття дефіциту бюджету з'явилася в Україні у 1991 році. В умовах відсутності цивілізованих методів фінансування дефіциту бюджету за рахунок випуску державних цінних паперів, перевищення видатків над доходами покривалося за рахунок емісійних кредитів Національного банку України. Тільки в 1994 році

⁵¹ Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації видатків» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=244334&cat_id=244333.

⁵² Ковальчук, С.В. Фінанси [Текст] : навчальний посібник / С.В. Ковальчук, І.В. Форкун. - Львів : Новий Світ-2000, 2006. - 568 с.

фінансування дефіциту бюджету було частково здійснено за рахунок іноземних кредитів, а з 1995 року – і за рахунок розміщення державних цінних паперів⁵³.

Динаміка державного боргу України за період 2002-2009 рр. представлена на рис. 2.3.

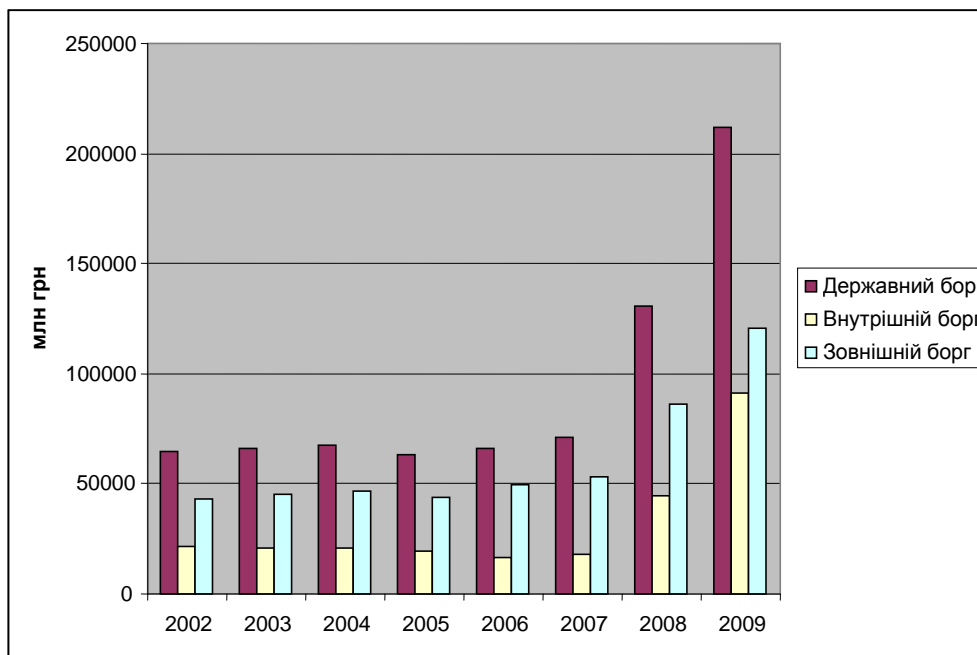


Рис. 2.3. Динаміка державного боргу України за період 2002-2009 рр.

Проведений аналіз показав, що за останні три роки державний борг мав чітку тенденцію до зростання і збільшився майже в 4 рази. І якщо в умовах постійного і випереджаючого зростання ВВП таку динаміку можна було б вважати умовно не загрозливою, то при поточній фінансовій кризі такі тенденції є дуже загрозливими.

Щоб довести це, нами були розраховані якісні показники державного боргу та його динаміки (відношення боргу до ВВП), що наведено на рис. 2.4.

⁵³ Старостенко, Г.Г. Бюджетна система [Текст] : навчальний посібник / Г.Г. Старостенко, Ю.В. Булгаков. - К. : ЦУЛ, 2006. - 240 с.

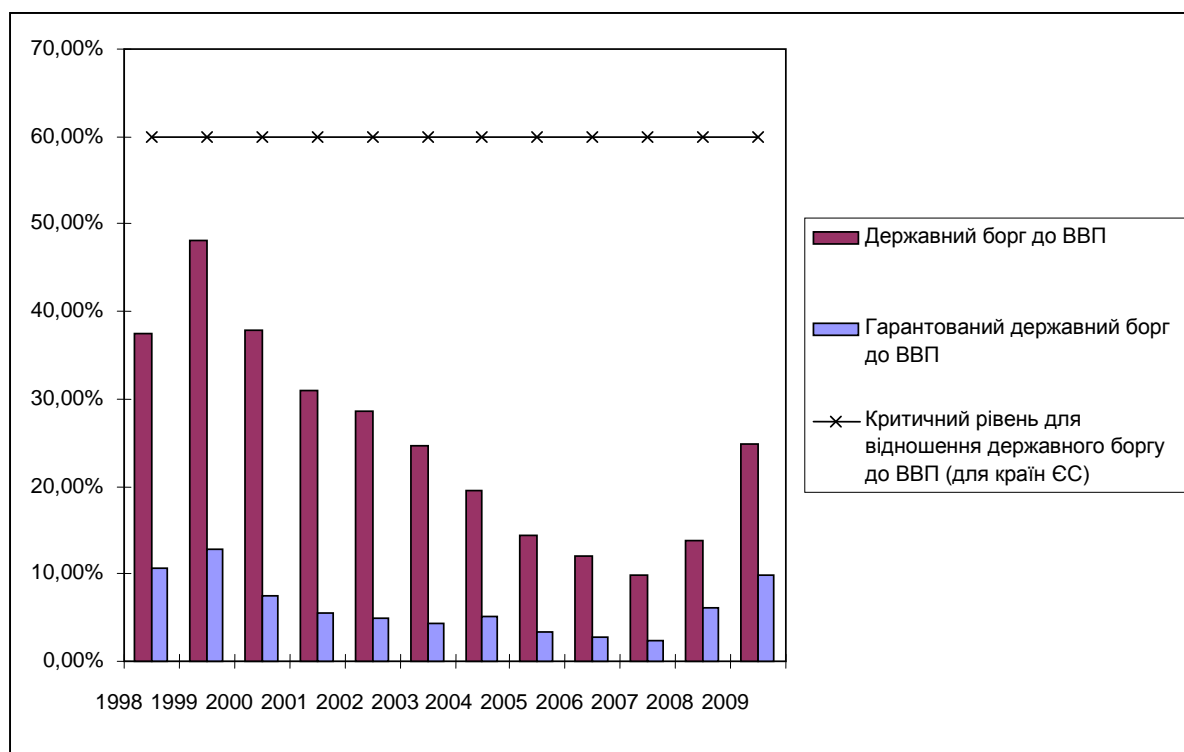


Рис. 2.4. Відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП в Україні за період 1998-2009 рр.

Найбільші темпи абсолютного зростання державний борг демонстрував у 2009 році. Державний борг України за 2009 рік зріс на 80,9 млрд грн до 211,6 млрд грн за рахунок:

- а) зростання державного зовнішнього боргу на 34,5 млрд грн:
 - отримання до бюджету частини позики Міжнародного валютного фонду на суму 36,9 млрд грн;
 - зростання курсів іноземних валют до гривні на суму 3,0 млрд грн;
- б) зростання державного внутрішнього боргу на 46,4 млрд грн:
 - випуску ОВДП для збільшення статутних капіталів банків на суму 19,6 млрд грн;
 - випуску ОВДП для збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» на суму 24,4 млрд гривень.

Гарантований державою борг України станом на 31.12.2009 року становив 89,9 млрд грн та збільшився на 31,2 млрд грн за рахунок:

- зміни курсів валют (на суму 2,8 млрд грн);

- отримання Національним банком України частини позики Міжнародного валютного фонду на суму 10,1 млрд грн;
- випуску облігацій НАК «Нафтогаз України» під державні гарантії на суму 12,8 млрд грн;
- отримання позик іншими підприємствами під державні гарантії у сумі 5,5 млрд грн⁵⁴.

Що стосується перспектив розв'язання проблем з державним боргом, то нам вони бачаться досить примарними, оскільки відповідно до Програми економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (розділ «Сталий економічний розвиток») відношення державного боргу до ВВП планується на рівні 45% до кінця 2013-2014 рр., проте на сьогодні цей показник є меншим. За різними даними він становить приблизно 25-30%⁵⁵.

До причин виникнення і зростання державного боргу України можна віднести:

1) відсутність боргового планування. Фактично на сьогодні не прописані етапи та ринкові обмеження, що мають застосовуватися при плануванні нових позик; не враховується сезонний фактор наповнення бюджету при плануванні випуску боргових зобов'язань; не здійснюється коригування боргових зобов'язань за строками користування відповідно до етапу економічного розвитку, що дозволило б забезпечити рівномірний графік погашення заборгованості;

2) відсутність середньострокової програми регулювання державного боргу. Як наслідок, невизначеними є напрями щодо узгодження боргової політики з бюджетною, валютною та ціновою політиками;

3) неприйняття Закону України «Про зовнішній державний борг України», в якому було б чітко визначено механізми залучення кредитних

⁵⁴ Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації видатків» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=244334&cat_id=244333.

⁵⁵ Програма економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

ресурсів і обслуговування зовнішнього боргу, показники (індикатори) зовнішньої заборгованості, порядок та умови реструктуризації державних боргових зобов'язань.

Різке зростання державного боргу призводить до підвищення видатків державного бюджету на його обслуговування. На рис. 2.5 подана динаміка видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу.

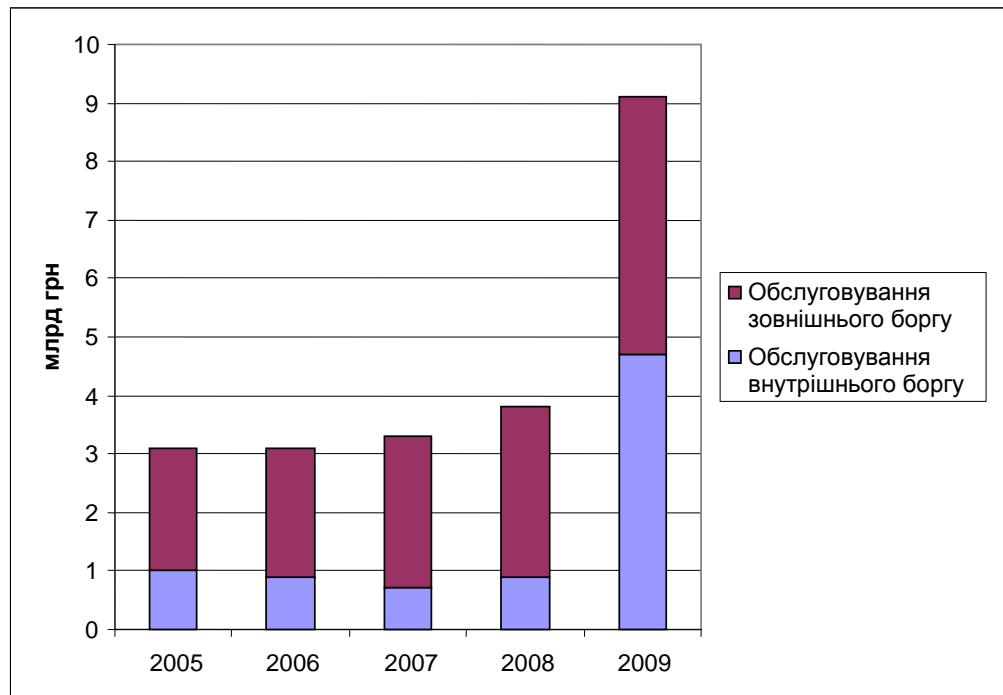


Рис. 2.5. Видатки Державного бюджету України на обслуговування державного боргу

Аналіз даних показав, що видатки державного бюджету на обслуговування державного боргу за аналізований період зросли втричі. Через різке зростання обсягу державного боргу у 2009 році частка видатків на обслуговування державного боргу в структурі видаткової частини бюджету зросла до 3,7% проти 1,6% у 2008 році.

У 2009 році дефіцит державного бюджету профінансовано насамперед за рахунок збільшення зовнішніх запозичень, розмір яких у тричі перевищує бюджетні інвестиції в основний капітал. Отже, запозичені кошти

використовуються на вирішення поточних проблем, тоді як видатки з повернення боргів перекладатимуться на майбутні покоління.

У 2010 році для фінансування бюджетних видатків урядом заплановано запозичення не лише на зовнішньому, але й на внутрішньому ринку. Причому на внутрішньому ринку планується залучити близько третини запланованих на 2010 рік видатків Державного бюджету. І якщо ставка за кредитами на зовнішніх ринках становить 5-7%, то дохідність ОВДЗ у 2009 році – близько 30%. Така політика призводить до того, що вже у 2010 році на виплату відсотків за державним боргом буде спрямовано близько 7% загальної суми видатків Державного бюджету України, тоді як у 2007-2008 рр. цей показник не перевищував 2%⁵⁶.

Така політика в кінцевому підсумку може призвести до того, що вже через декілька років бюджет буде фінансувати не суспільно значущі державні функції та реалізацію інноваційної моделі розвитку національної економіки, а витрати на обслуговування державного боргу.

Структура джерел фінансування дефіциту загального фонду державного бюджету України в 2009 році подана на рис. 2.6.

Основними джерелами фінансування державного боргу в 2009 році були зовнішні запозичення (35%), зміни обсягів готівкових коштів (30%), внутрішні запозичення (21%) та надходження від приватизації державного майна (14%).

⁵⁶ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

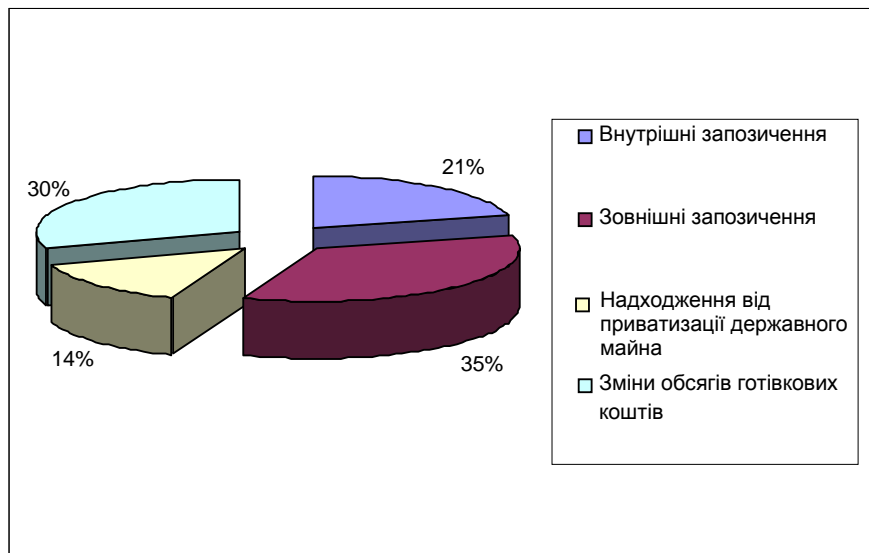


Рис. 2.6. Структура джерел фінансування дефіциту загального фонду Державного бюджету України в 2009 році

Останній параметр свідчить про ще одну проблему реалізації бюджетного процесу – **проблему наповнення Державного бюджету України за рахунок коштів від приватизації державних підприємств.**

Покриття дефіциту Державного бюджету України за рахунок надходжень від приватизації не сприяє вирішенню існуючих проблем, пов'язаних з фінансуванням соціальних програм. Крім того, це джерело є виключно тимчасовим (у розпорядженні держави залишається все менше привабливих об'єктів) і відносно нестабільним з точки зору реалізації планів виконання приватизації на 1 рік.

Бюджетний дефіцит в Україні багато в чому пов'язаний з неповною реалізацією потенціалу з отримання доходів, що, у свою чергу, пов'язано з недоліками податкової системи та фіскальної політики держави.

Частково проблема полягає в існуванні системи податкових пільг, що не завжди виправдані та значно звужують податковий потенціал держави. Аналіз оподаткування в історичній ретроспективі підтверджує таку закономірність: справляння податків за досить високими ставками супроводжується наданням різноманітних пільг, тоді як зниження податкових ставок у процесі податкових реформ – розширенням податкової бази за рахунок скасування ряду пільг.

Це обумовлює висновок про наявність проблеми надмірного податкового навантаження в Україні.

В Україні пільги, надані окремим платникам податків, є досить значними порівняно з дохідною частиною бюджету. Втрати бюджету від наданих пільг в оподаткуванні у 2004 році становили 12,6 млрд грн (13% загального обсягу доходів зведеного бюджету), у 2005 р. – 12,2 млрд грн (9,2% загального обсягу доходів зведеного бюджету). Таким чином, податковий тягар розподіляється нерівномірно серед платників податків – одні суб'єкти господарювання сплачують надмірні платежі, інші – зводять їх до мінімуму⁵⁷.

Згідно з дослідженнями, проведеними О. Піскуною, оптимальне значення агрегованої ставки оподаткування для країни у цілому майже в чотири рази менше за встановлене в Україні⁵⁸.

Існує і проблема ПДВ, що виникла ще в 1997 році. Якщо не поліпшити адміністрування цього податку, то надалі співвідношення між отриманими від нього і повернутими коштами збалансується, тобто нетто-надходження будуть нульовими, а в перспективі держбюджет виплачуватиме компенсації з ПДВ більше, ніж одержуватиме від цього податку.

Збільшенню дохідної частини бюджету заважає штучна збитковість підприємств, в результаті чого бюджет недоотримує сотні мільйонів від справляння податку на прибуток.

Важливою проблемою також є заборгованість перед бюджетом і соціальними фондами. Держава не отримує заплановані і «зароблені» кошти як результат невиконання бюджету та покриття дефіциту за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень або приватизації державного майна. Останніми роками гострота проблеми заборгованості платників податків перед бюджетом суттєво знизилася, проте порівняно з доходами бюджету обсяги недоїмки все ще залишаються відчутними. Так, на

⁵⁷ Моделі ендегенного зростання економіки України / за ред. д-ра екон. наук М.І. Скрипниченко. – К.: Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – 576 с.

⁵⁸ Піскунова, О.В. Моделювання залежності обсягів бюджетних надходжень в регіоні від агрегованої податкової ставки (на прикладі Дніпропетровської області) [Текст] / О.В. Піскунова, О.А. Рядно, А.А. Заїкін // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2008. - №2. – С.153-160.

*початку 2002 р. податкова заборгованість становила 6,3 млрд грн, а у 2006 р. – 9,4 млрд грн*⁵⁹.

Реформуванню підлягає існуюча податкова система України в цілому. Слід значно зменшити частку в системі загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих та регіональних податків. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень місцевих та регіональних органів влади у сфері запровадження місцевих та регіональних податків. Одночасно слід встановити, що місцеві податки і збори використовуються виключно на видатки розвитку. Це заохочуватиме органи місцевого самоврядування розширювати власну дохідну базу.

*Необхідно звернути увагу на значні відмінності структури податків та обов'язкових платежів в Україні та країнах Європи. Україна має значно меншу частку податку з доходів фізичних осіб (12,9% проти 24,7 у країнах ЄС) та платежів найманих працівників з обов'язкового соціального страхування (1,9% в Україні проти 16,3% у країнах ЄС). Протягом останнього десятиріччя у багатьох країнах світу відбувається реформування податкових систем, спрямоване на зменшення негативного впливу податків на умови конкуренції та ефективність використання ресурсів економіки шляхом перенесення акцентів на оподаткування споживання*⁶⁰. *На нашу думку, Україна не має іншого виходу, як реформувати власну податкову систему в даному напрямку.*

Проблемою, що є логічним продовженням теми фіскальної політики держави і бюджетного процесу, є **співвідношення бюджетного та податкового законодавства.**

На думку Ю. Ганущака і Є. Жовтяка, практика формування бюджетів в Україні підтверджує, що податкове законодавство погано вписується в

⁵⁹ Моделі ендегенного зростання економіки України / за ред. д-ра екон. наук М.І. Скрипниченко. – К.: Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – 576 с.

⁶⁰ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

бюджетне. Хоч і зафіксовано в Бюджетному кодексі, що всі закони, які впливають на дохідну чи видаткову частину, мають бути прийняті до середини серпня, однак ні уряд, ні депутати психологічно не готові до таких правил гри. На порушення того ж таки законодавства традиційно з'являється стаття, що призупиняє дію ряду законів. Щороку хаотично продукуються податкові закони-напівфабрикати, які потім довго цілий рік «уточнюються» підзаконними актами⁶¹.

Однією з головних проблем бюджетного процесу в Україні є незбалансованість міжбюджетних відносин «держава-регіони», тобто **проблема місцевих бюджетів, їх самостійності та фінансування**.

Згідно з аналізом, проведеним О. Чорним, до комплексу проблем місцевих бюджетів можна віднести такі:

- значну залежність місцевого бюджету нижчого рівня від бюджету вищого рівня;
- трансфертну політику згідно з Бюджетним кодексом, що не враховує зміни соціально-демографічної ситуації місцевих громад;
- закритість системи розрахунків, що створює сприятливі умови для домовленостей у бюджетному процесі;
- відсутність можливості перерозподілу субвенцій в регіональному просторі, виходячи з трансформацій соціальної структури населення;
- відсутність перспектив розвитку у вигляді планів через непрогнозованість трансфертної політики держави;
- низький рівень системності у визначенні прогнозних показників доходів, так зване планування від досягнутого;
- відсутність системи мотивацій учасників бюджетного процесу до дій насамперед в інтересах населення території (регіону);
- недостатній рівень самостійності у місцевих органів у бюджетному процесі;

⁶¹ Ганущак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю. Ганущак, Є. Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. - №6. – С.14-16.

- асиметрію інформації у відносинах місцевого самоврядування і органів державного управління ⁶².

Місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це пов'язано з рядом факторів. Проаналізуємо деякі з них.

Одним з факторів, що обумовлює проблему недостатності фінансових ресурсів на регіональному рівні, є висока концентрація фінансових ресурсів на державному рівні. На рис. 2.7 нами наведена динаміка ролі місцевих бюджетів в економіці України.

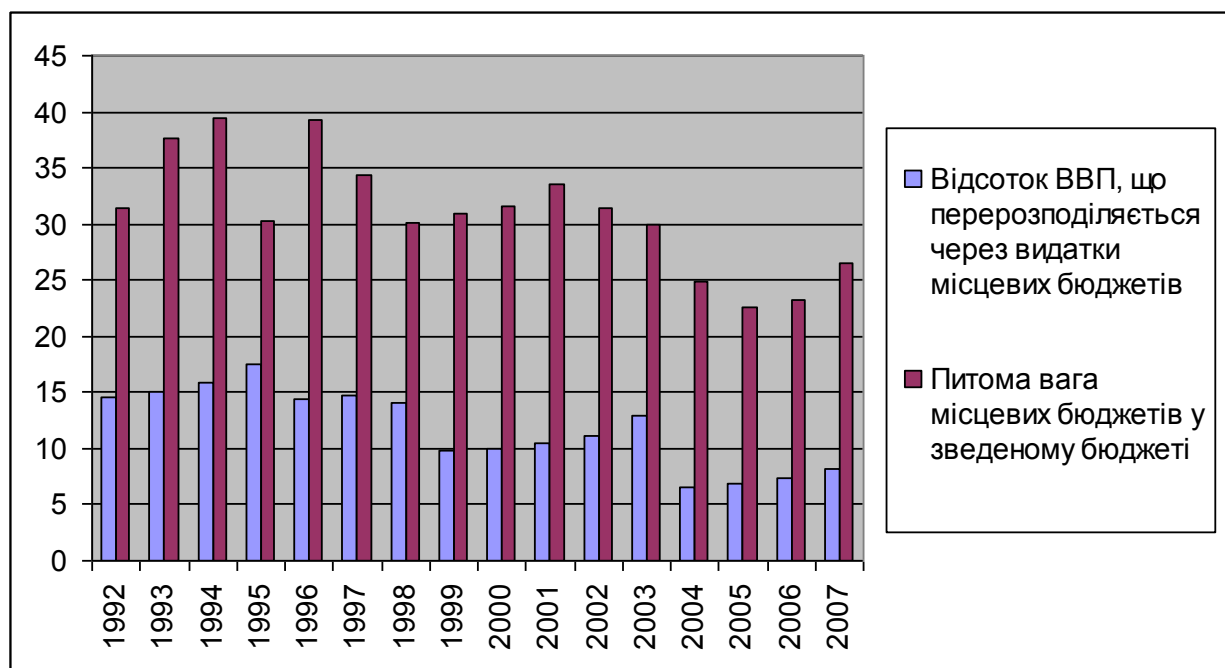


Рис. 2.7. Роль місцевих бюджетів в економіці України

Упродовж 1992-2007 років частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети знизилася майже удвічі і в середньому стабілізувалася на рівні 7,8%. Це становить приблизно чверть частки ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України. Тобто роль місцевих бюджетів в економіці України має стійку тенденцію до зниження і на сьогодні має не досить високий потенціал. Це підтверджує і динаміка питомої ваги місцевих бюджетів у

⁶² Чорний, О.С. Управління бюджетним процесом на регіональному рівні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / О.С. Чорний // Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 18 с.

зведеному бюджеті. Якщо в середині 1990-х років вона досягала 40%, то у 2005-2006 рр. ледь перевищувала 20%. Тобто роль місцевих бюджетів, що фактично беруть на себе левову частку соціального навантаження і розвитку регіонів, за останні роки значно знизилася.

На думку С. Мельника, до факторів, що спричиняють фінансові проблеми місцевих бюджетів, також можна віднести такі:

- низька частка закріплених за територіями податкових платежів до місцевих бюджетів;
- практика формування місцевих бюджетів, при якій збережений механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від бюджетоутворюючих доходів, хоча вони й перебувають у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;
- тенденція встановлення видатків по вертикалі бюджетної системи без відповідного підкріплення дохідної бази, що призводить до дотаційності, раніше самодостатніх місцевих бюджетів, оскільки, крім делегованих державою повноважень, місцеві органи влади повинні забезпечувати видатки на так звані власні повноваження. До них належать практично всі місцеві програми, від благоустрою населених пунктів до розвитку відповідних територій, виконання яких повною мірою залежить від наповнення дохідної частини доходами, які відносяться до власної компетенції органів місцевого самоврядування⁶³.

Однак через відсутність реальних джерел доходів обласні та районні бюджети не в змозі фінансувати витрати, які відносяться до власної компетенції органів місцевого самоврядування, хоча окремі з них мають обов'язковий характер та соціальну спрямованість (позашкільна освіта, місцеві програми стосовно сім'ї, молоді, жінок та дітей, фізичної культури і спорту тощо)⁶⁴.

⁶³ Мельник, С.І. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району [Текст] : навчальний посібник / С.І. Мельник, В. Серск та ін. - К.: Міленіум, 2003. - 266 с.

⁶⁴ Швець, В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин [Текст] / В.Я. Швець // Фінанси України. – 2005. - № 3. - С.23- 31.

Проблема доходів місцевих бюджетів. Аналіз формування показників доходної частини місцевих бюджетів свідчить, що частка власних та закріплених доходів становить трохи більше 40%, тоді як решту – 60% – становить дотація вирівнювання, яка надається з державного бюджету. Причому існує чітка тенденція до зниження цього показника. У 2000 році він становив уже 31,6%, а у 2003 році знизився до 30%.

На думку М. Карліна, таке стрімке зменшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному (з 52,1 у 1995 р. до 30% у 2003 р.) призвело до зменшення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України. Наслідком цього стали зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів з центрального (у 1999 році трансферти становили 18,3% доходів місцевих бюджетів, а у 2006 – 46%), недостатність фіскальних ресурсів для належного виконання функцій органів місцевого самоврядування⁶⁵.

Проблемою бюджетного процесу, пов'язаною з місцевими бюджетами, є **ручне управління місцевими бюджетами**, формування їх відповідно до політичної орієнтації місцевого керівництва. Як правило, таке управління набирає таких форм, як необґрунтовано завищені показники доходів, нові, не передбачені законодавством субвенції і маніпулювання статистичними даними⁶⁶.

Проблема формування місцевих бюджетів в Україні протягом останніх років, за оцінкою І. Луніної, розв'язувалася переважно шляхом **вирівнювання фінансових можливостей**⁶⁷.

І якщо з точки зору поточного планування практика дотацій вирівнювання може бути виправдана (ліквідує бюджетні розриви), то стратегічно вона не має жодних перспектив і не сприяє розвитку економіки країни і регіонів у довгостроковій перспективі.

⁶⁵ Карлін, М.І. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М.І. Карлін. - К. : Знання, 2008. - 428 с.

⁶⁶ Ганушак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю. Ганушак, Є. Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. - №6. – С.14-16.

⁶⁷ Луніна, І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] / І.О. Луніна. - К.: Наукова думка, 2006. - 432 с.

На думку В. Федосова, замість удосконалення міжбюджетних взаємовідносин на основі дотації вирівнювання краще було б забезпечити рівноцінний розподіл функцій держави і на цій основі доходів та видатків бюджету між центром і регіонами та на регіональному рівні, що дало б змогу істотно скоротити міжбюджетні потоки і підвищити рівень автономності бюджетів⁶⁸.

Крім того, формульний підхід до надання дотацій вирівнювання створює стимули для приховування реально можливих доходів місцевого самоврядування з метою одержання більшої суми трансфертів. Оскільки збільшення податкових надходжень місцевих бюджетів призводить до зменшення трансфертів до них із держбюджету.

Проблемою формульного підходу до визначення розмірів трансфертів є також те, що економічні агенти (органи місцевої влади) починають змінювати свою поведінку, підлаштовуючись під ті чи інші параметри, щоб отримати максимальну суму трансферту, що, як правило, не збігається з раціональною економічною поведінкою та не відповідає ефективній економічній політиці держави.

М. Карлін відмічає, що бюджетні програми, спрямовані на захист потенційних одержувачів трансфертів від негативних обставин, сприяють ухваленню рішень, які збільшують ймовірність настання таких обставин. Коли щось субсидується, підстав для субсидії дедалі більше⁶⁹.

Таким чином, підходимо до ще однієї важливої проблеми - **відсутності у центральній владі чіткої картини щодо оцінки стану та потенціалу того чи іншого регіону**. Якщо б існувала чітка і об'єктивна методика оцінки бюджетного потенціалу регіону, розподіляти ресурси та здійснювати фінансове вирівнювання було б значно легше.

Специфічною проблемою, що стосується місцевих бюджетів, є **гендерна рівність, а точніше нерівність**. Аналітики Харківського міського жіночого

⁶⁸ Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями [Текст] : монографія / за наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. - 387 с.

⁶⁹ Карлін, М.І. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М.І. Карлін. - К. : Знання, 2008. - 428 с.

фонду (ХМЖФ) зазначають, що існує цілий ряд диспропорцій у фінансуванні місцевих бюджетів за гендерною ознакою. Зокрема, більші витрати здійснюються на освіту хлопців, ніж дівчат, але у той самий час при розподілі соціальної допомоги жінки отримують на 40% більше, ніж чоловіки.

Проблемним є питання формування бюджету розвитку, який на сьогоднішній день формується за подвійним (після соціальних видатків основного бюджету) остаточним принципом і функціонує лише формально. Система його фінансування побудована таким чином, що дозволити собі формувати бюджет розвитку можуть лише великі міста, оскільки джерелом їх доходів є кошти від продажу об'єктів комунальної власності, земельні ресурси та частина коштів від підприємств недержавної форми власності⁷⁰.

Проблемою бюджетного процесу останніх років є зниження витрат на економічний розвиток держави. Так, капітальні видатки державного бюджету за останні роки зменшилися з 14,8 до 4,3% (див. рис. 2.8), в абсолютному обсязі більше ніж у 2 рази.

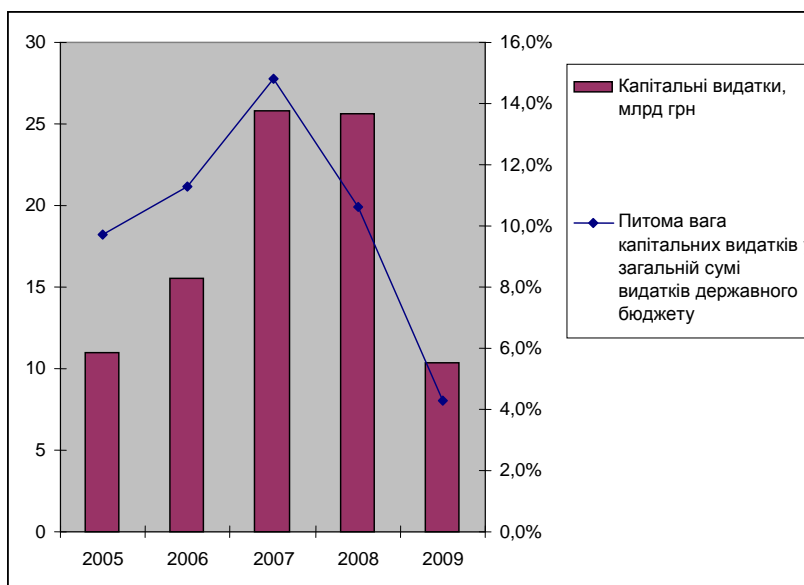


Рис. 2.8. Капітальні видатки державного бюджету за період 2005-2009 рр.

⁷⁰ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДНУ АФУ, 2009. – 848 с.

Як наслідок, бюджетні інвестиції в основний капітал відносно ВВП є одними з найнижчих серед колишніх соціалістичних країн Європи.

Державні інвестиції в основний капітал у більшості постсоціалістичних країн перевищують 4% ВВП, в той час як в Україні цей показник коливається у межах 2,3-2,5%⁷¹.

Це зниження, на нашу думку, багато в чому обумовлене передчасною орієнтацією бюджетів України на соціальну складову (рис. 2.9). Як бачимо, витрати на соціальні потреби за останні роки в абсолютному вимірі зросли майже на 50%.

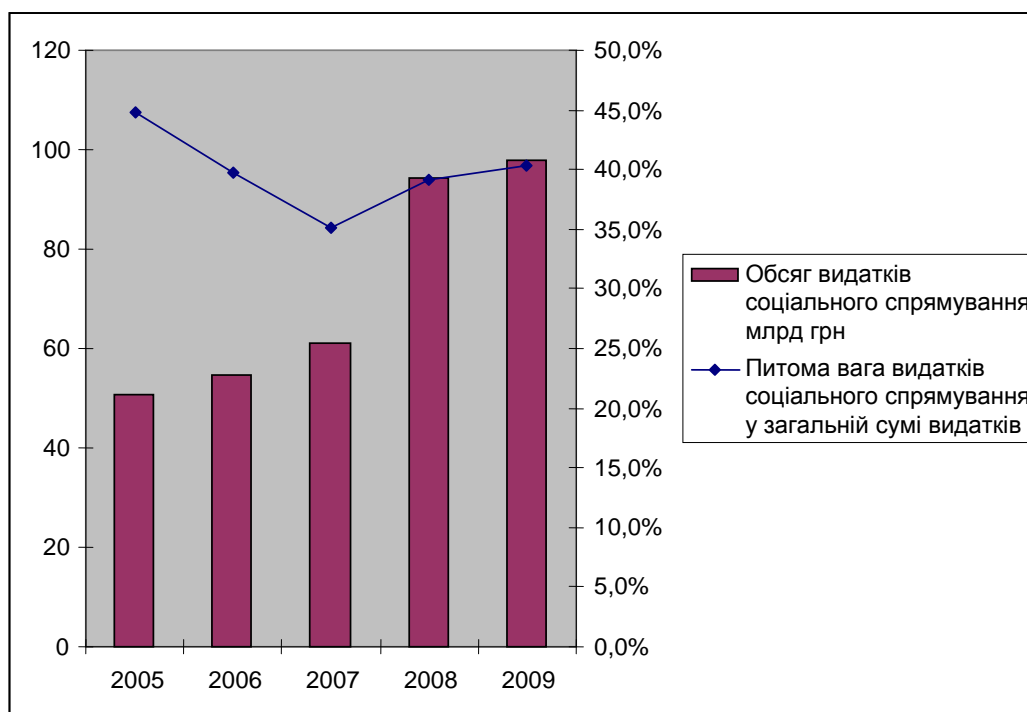


Рис. 2.9. Видатки соціального спрямування державного бюджету за період 2005-2009 рр.

Ще одним «тягарем» для державного бюджету за останні роки стали витрати на фінансування витратків Пенсійного фонду. Видатки Пенсійного фонду України за період з 1999 до 2008 рр. збільшилися з 9,3% ВВП у 1999 р. до 15,8% ВВП у 2008 р. І якщо у 1999 р. частка державного

⁷¹ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

бюджету в фінансуванні пенсійних виплат становила близько 6%, то з 2005 р. від 25% до 45% видатків Пенсійного фонду України фінансується не за рахунок страхових внесків роботодавців та найманих працівників, а за рахунок коштів Державного бюджету України. У 2009 році майже 20% видатків Державного бюджету України спрямовано на забезпечення пенсійних виплат. Такі видатки Державного бюджету України за перше півріччя 2009 року становили майже 6% ВВП⁷².

Одним з чинників макросередовища, що здійснює значний негативний вплив на реалізацію бюджетного процесу в Україні, є мінізація економіки. Бюджет недоодержує значні кошти внаслідок мінізації доходів. Згідно з дослідженнями і розрахунками, проведеними Я. Дьяченко, щорічні недоїмки зведеного бюджету становлять близько 50% наявних доходів бюджету. Сумарний обсяг недоїмки бюджету за 2001-2008 рр. становив 613,9 млрд грн, що удвічі перевищує доходи зведеного бюджету у 2008 році⁷³.

Важливою проблемою реалізації соціальних програм у бюджетному процесі України є неефективність використання коштів. На думку А. Кривоноса, значна частина відповідних коштів спрямовується на забезпечення функціонування системи відповідних фондів та установ (адміністрування) і не доходить до безпосередніх адресатів соціальної допомоги – українських громадян. З ним згодний і С. Панцир, який зазначає, що фактична частка витрат на адміністрування соціальних програм становить до 90%, тобто соціальна політика продовжує працювати на адміністративний апарат, а не на тих, хто потребує захисту⁷⁴.

Проблема неефективності використання коштів багато у чому спричинена нецільовим їх використанням. Проведений аналіз (див. рис. 2.10)

⁷² Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

⁷³ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.

⁷⁴ Бюджетний процес 2003: проблема політичного консенсусу для соціально-економічного розвитку. Виступи учасників круглого столу [Текст] // Часопис Парламенту. – 2002. - №3. – С.22-25.

дозволив прийти до висновку, що обсяги бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів з часом зростають і за останні 9 років зросли майже у 8 разів.

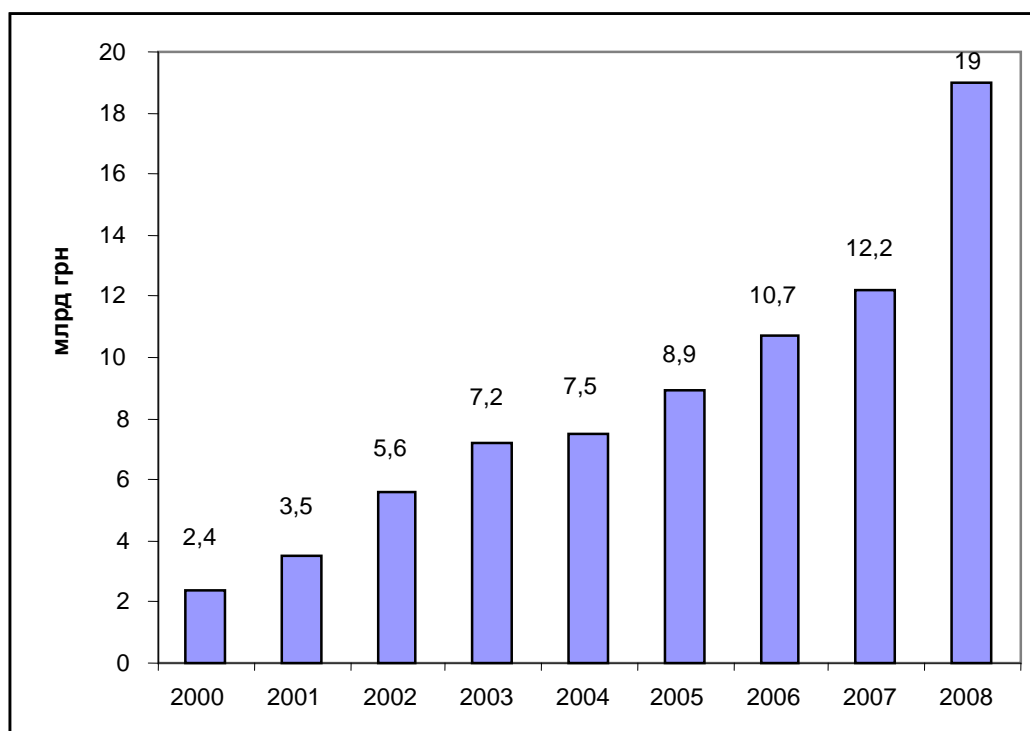


Рис. 2.10. Обсяги виявлених бюджетних правопорушень, неефективного використання бюджетних коштів, порушень та недоліків адміністрування державного бюджету⁷⁵

Згідно зі Звітом Рахункової палати за 2009 рік виявлено бюджетних правопорушень (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів, а також порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету на загальну суму 19,6 млрд грн. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове, використання коштів становить 4,7 млрд грн, неефективне – 7,8 млрд грн, порушення адміністрування доходів – 6,4 млрд грн.

⁷⁵ Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua.

Найбільш характерними порушеннями у формуванні доходів державного бюджету є недоодержання податків і зборів внаслідок звуження податкової бази (55%) та неналежний контроль податкових і митних органів (31%).

Структура виявлених бюджетних порушень за 2008 рік наведена на рис. 2.11.

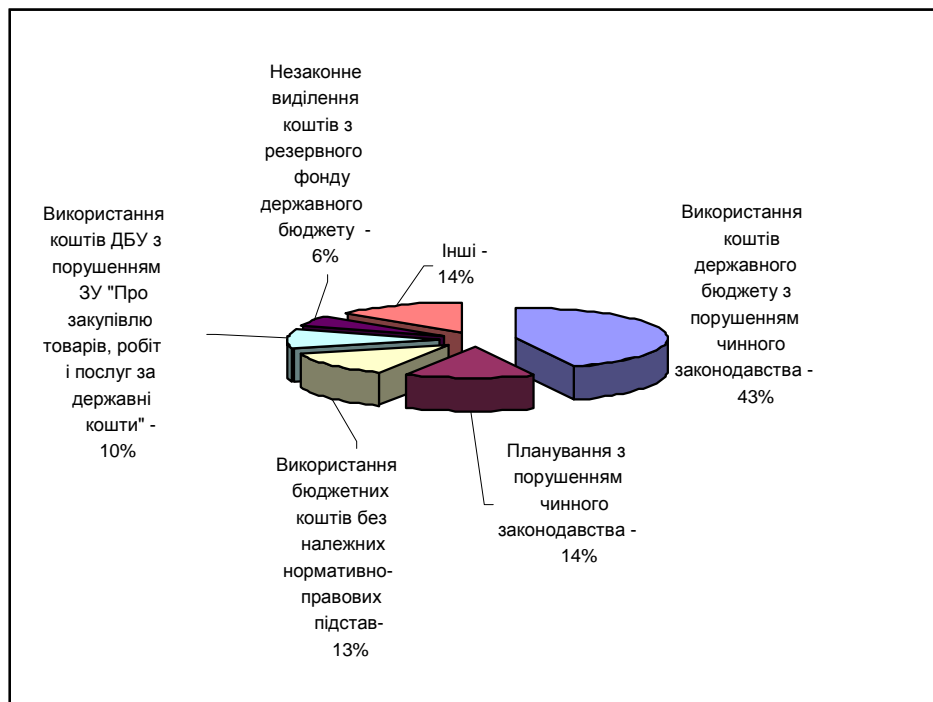


Рис. 2.11. Структура виявлених бюджетних порушень за 2008 рік

Що стосується порушень, які характеризують неефективне використання державних коштів, то вони набрали системного характеру, повторюються з року в рік. На рис. 2.12 наведена структура неефективно використаних бюджетних коштів у 2008 році.

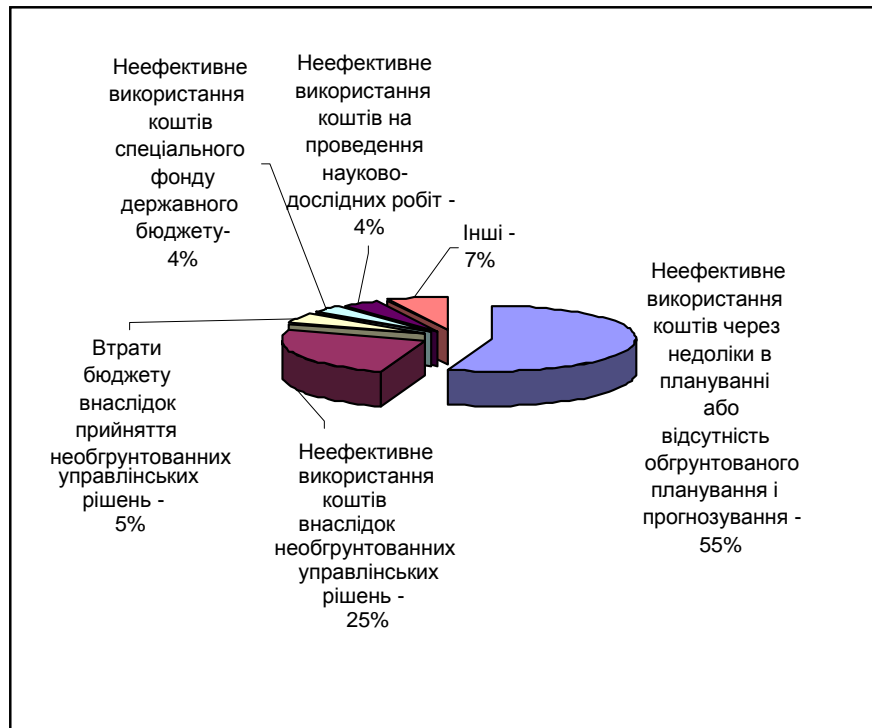


Рис. 2.12. Структура неефективно використаних бюджетних коштів у 2008 р.

Ряд проблем у реалізації бюджетного процесу закладено і в його принципах. Зокрема, принцип політичної відповідальності головного розпорядника коштів.

Головний розпорядник коштів повинен бути інституалізований: або представляти окрему гілку влади, як, наприклад, судова адміністрація, або бути спеціальним органом, визначеним у Конституції України як Президент України, Прокуратура України, Уповноважений з прав людини чи Рахункова палата України, або входити до структури виконавчої влади і бути складовою Кабінету Міністрів України. Згідно з Бюджетним кодексом України головними розпорядниками, о крім перелічених вище органів, є спеціально уповноважені законом органи на здійснення розвідувальної діяльності, Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їх керівників.

Оскільки бюджетні кошти є публічними, платники податків мають право знати, куди вони витрачаються, тобто всі розпорядники мають звітувати перед депутатами Верховної Ради України. Втім на сьогодні не визначено механізму такого звітування Академією наук, що фактично свідчить про відсутність політичної відповідальності даного головного розпорядника коштів.

Крім того, статус головних розпорядників не є однаковим – деякі з них входять до системи виконавчої влади, інші – ні. Цей фактор може виявитися вже на етапі планування бюджету у формі диспропорцій у фінансуванні, що обумовлене тим, що планування здійснюється виконавчою владою.

Проблема з головними розпорядниками існує і на регіональному рівні. Наприклад, у галузі охорони здоров'я головним розпорядником призначають головного лікаря центральної районної лікарні. Цілком зрозуміло, що він не зможе неупереджено перерозподіляти кошти між всіма бюджетними органами охорони здоров'я.

На думку П. Качура, однією з головних проблем бюджетного процесу є відсутність відповідальності за результат фінансування. Він зауважує, що на сьогодні фінансується зазвичай не результат, а сама функція⁷⁶.

Також проблемою реалізації бюджетного процесу в Україні є неповернення підприємствами кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України. Обсяги неповернених коштів сягнули позначки в декілька мільярдів гривень і мають стійку тенденцію до зростання. Це пов'язано з неефективністю механізму надання державних гарантій.

Міжнародний досвід засвідчує, що гарантії уряду не підлягають такій ретельній перевірці щодо доцільності й обґрунтованості обсягу, як інші державні витрати. Рішення про надання державних гарантій не

⁷⁶ Бюджетний процес 2003: проблема політичного консенсусу для соціально-економічного розвитку. Виступи учасників круглого столу [Текст] // Часопис Парламенту. – 2002. - №3. – С.22-25.

вимагають негайних витрат бюджетних коштів і не впливають на величину бюджетного дефіциту в період надання гарантій. Стрімке зростання гарантованого державного боргу та відсутність економічно обґрунтованої структурної політики держави, що має лежати в основі процесу надання державних гарантій, знижують ефективність витрачання бюджетних коштів і у середньостроковій перспективі можуть призвести до виникнення бюджетної кризи ⁷⁷.

Важливою проблемою бюджетного процесу є невизначеність сутності програмно-цільового методу формування бюджету. Цей підхід до бюджетного процесу передбачає, що будь-які бюджетні видатки повинні направлятися на цілі, що відповідають середньостроковій або довгостроковій стратегії розвитку держави ⁷⁸.

Втім реалізація даного підходу на практиці зіштовхується з цілим рядом проблем.

1. Недосконалість планування бюджетних програм головними розпорядниками коштів.

Фактично для ефективної реалізації програмно-цільового методу необхідно запровадження в органах державної влади стратегічного планування. На жаль, на даному етапі дуже мало міністерств упровадили стратегічне планування. При цьому ефективність такого впровадження не дуже висока, оскільки на сьогодні немає розуміння зв'язку між стратегічним плануванням, фінансуванням та бюджетними програмами ⁷⁹.

2. Визначення показників результативності програми. Майже жодна програма не має таких показників.

⁷⁷ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

⁷⁸ Рожкова, Л. Програмно-цільове планування показників бюджету [Текст] / Л.Рожкова // Вісник податкової служби. – 2008. - №41. – С.11-15.

⁷⁹ Перфілова Н.М. Проектний підхід до управління державними фінансами [Текст] / Н.М. Перфілова // Математичні машини і системи. - 2009. - № 2. - С. 129-138.

У нормативних актах лише перелічені групи показників без акцентування уваги на методах їх визначення (крім показників ефективності в їх класичному загальному вираженні без уточнень). Не здійснюється розрахунок таких показників і в самих бюджетних програмах.

Для прикладу можна розглянути Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року, затверджену Постановою Кабінету Міністрів від 19 вересня 2007 року. У паспорті цієї бюджетної програми наведено прогнозовані показники фінансових ресурсів, необхідних для виконання завдань програми, а також очікуваний приріст виробництва сільськогосподарської та продовольчої продукції протягом визначеного періоду. Поряд із цим розрахунки орієнтованих показників ефективності використання бюджетних коштів взагалі відсутні. Тобто, основний принцип програмного бюджетування - принцип орієнтованості на ефективність і результативність використання бюджетних коштів на практиці не реалізований ⁸⁰.

Відсутність прогнозних показників ефективності породжує нові проблеми, зокрема: можливість спрямування бюджетних коштів на реалізацію тих програм, у виконанні яких зацікавлене обмежене коло осіб; необґрунтованість витрачання фінансових ресурсів розпорядниками бюджетних коштів, що дає змогу завищити показники витрат, які необхідні для виконання розпорядником покладених на нього функцій. При цьому практично неможливо здійснити контроль за виконанням бюджетної програми, оскільки відсутніми будуть базові показники, з якими повинні порівнюватися фактичні результати виконання завдань і заходів, що передбачені відповідною бюджетною програмою ⁸¹.

3. Відсутність механізму відбору програм для фінансування.

⁸⁰ Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minagro.kiev.ua>

⁸¹ Разборська, О.О. Проблеми оцінки ефективності виконання бюджетних програм / О.О. Разборська, Т.В. Ліщина // Шоста Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція „Українська наука XXI століття” (16-18 червня 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/>.

На сьогодні дуже гостро стоїть проблема відбору програм для фінансування. Фактично такий відбір взагалі не проводиться. Навіть якщо механізм відбору й існує, то він є вкрай непрозорим, що завжди буде викликати всілякі нарікання як з боку головних розпорядників коштів, так і з боку народних депутатів та громадськості. Сьогодні в умовах обмеженості коштів найчастіше проводиться не відбір програм для фінансування, а зменшення обсягу фінансування програм. Це негативно впливає як на виконання самих програм, так і на стан виконання бюджету.

4. Відсутність механізму моніторингу виконання бюджетних програм з боку держави.

На сьогодні моніторингом виконання програм займаються самі головні розпорядники бюджетних коштів. Фактично будь-яке інше міністерство не володіє детальною інформацією з програми (певна інформація існує тільки щодо проектів, що фінансуються за рахунок Міністерства Фінансів України).

Міністерство фінансів України проводить тільки моніторинг використання коштів. При цьому більшість аналізу зводиться до „витрачено – не витрачено”. Оскільки інформація про детальні плани програм та про їх виконання відсутня, то зробити будь-який глибокий аналіз майже неможливо. Відсутній також аналіз ризиків як виконання робіт, так і використання коштів, відсутнє прогнозування наслідків невиконання програми ⁸².

Крім того, деякі програми, наприклад, «Освіта населення України», стосуються видатків місцевих бюджетів. Яким чином Міністерство фінансів України контролюватиме їх виконання, не визначено. Адже освіта в місцевих бюджетах фінансується не за рахунок субвенцій із державного бюджету, а за рахунок загального фонду. Прямих зобов'язань місцевих

⁸² Перфілова, Н.М. Проектний підхід до управління державними фінансами [Текст] / Н.М. Перфілова // Математичні машини і системи. - 2009. - № 2. - С. 129 - 138.

органів влади щодо мінімальних обсягів видатків на ці цілі законодавство не передбачає. Договорів між державою та самоврядуванням про виконання спільних соціальних проектів на зразок прийнятих в Європі контрактів «держава-регіон» в Україні також не існує⁸³.

Важливою проблемою організації та реалізації бюджетного процесу є контроль за виконанням бюджету. В Україні він здійснюється Рахунковою палатою України. Але поточне законодавство недостатньо повно і чітко прописує функції та повноваження Рахункової палати України. Зокрема, функція контролю не має результативного впливового значення. Рахункова палата не має права накладати фінансові санкції, адміністративні стягнення до порушників бюджетного законодавства. Рахункова палата обмежується лише обов'язком інформувати органи влади та надавати консультації. Крім того, контрольні повноваження даного органу не поширюються на рівні місцевих бюджетів, що не відповідає статусу Рахункової палати України, що прописаний в Законі України «Про Рахункову палату України»⁸⁴.

Підбиваючи підсумки аналізу проблем бюджетного процесу в Україні маємо констатувати той факт, що їх накопичилося дуже багато і більшість з них вимагає негайного вирішення. Позитивним є той факт, що держава докладає зусиль в цьому напрямку – в 2010 році було прийнято новий Бюджетний кодекс України, в якому враховано деякі з перелічених нами проблем і запропоновано шляхи щодо їх подолання. Втім кодекс набирає чинності лише з 1 січня 2011 року, процедурні моменти щодо новацій звичайно будуть невідпрацьовані і взагалі результативність та адекватність положень нового кодексу можна буде оцінити лише після кількох років його практичної роботи, тому, на нашу думку, вже сьогодні

⁸³ Ганущак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю. Ганущак, Є. Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. - №6. – С.14-16.

⁸⁴ Гетманець, О. П. Проблеми вдосконалення контрольних повноважень Рахункової палати України в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2009. – № 1– С. 105–112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gopubp.pdf>.

необхідно за допомогою реформ та нормативних актів робити кроки в напрямку вдосконалення бюджетного процесу в Україні.

2.2. Оперативне управління бюджетом України під час світової фінансової кризи

Під оперативним управлінням фінансами слід розуміти комплекс заходів, які проводяться на основі оперативного аналізу конкретної фінансової ситуації з метою досягнення максимального результату при мінімальних витратах шляхом зміни фінансових відносин та маневрування фінансовими ресурсами⁸⁵.

Сучасний стан оперативного управління бюджетом не може бути розглянутий без чіткого розуміння тієї системи органів державної влади, які приймають безпосередню участь у цьому процесі. Якщо загальне управління здійснюється Верховною Радою України і Кабінетом міністрів України, то система оперативного управління бюджетом, яка полягає у вирішенні таких питань, як облік, аналіз, контроль, бюджетне регулювання та виконання бюджету, покладено на Міністерство фінансів України.

Згідно із Положенням про Міністерство фінансів України цей орган у сфері оперативного управління державним бюджетом виконує такі функції:

- визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, загальний рівень доходів і видатків бюджету, обсяг його фінансування для підготовки пропозицій до проекту Державного бюджету України;
- готує проект Закону про Державний бюджет України на відповідний рік;

⁸⁵ Базилевич, В.Д. Державні фінанси. навчальний посібник / В.Д Базилевич, Л.О Баластрик ; за заг. ред. В.Д. Базилевича – К.: Атіка, 2002. – 368 с.

- готує пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету України;
- розробляє та доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів, визначає порядок і строк їх подання;
- здійснює у межах своїх повноважень контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу;
- координує у межах своїх повноважень діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) до державного та місцевих бюджетів;
- прогнозує на поточний період і на перспективу податкові надходження до бюджету, готує пропозиції щодо ефективного розподілу фінансових ресурсів для забезпечення державних витрат⁸⁶.

Безпосереднє виконання державного бюджету здійснює Державне казначейство України, яке виконує роль урядового органу державного управління при Міністерстві фінансів України. При цьому головною метою його діяльності є вирішення комплексу завдань, пов'язаних із виконанням державного бюджету – від контролю за надходженням фінансових ресурсів у вигляді доходів до їх проходження через відповідні фінансові установи безпосереднім розпорядникам бюджетних коштів.

Серед основних функціональних обов'язків, які виконує казначейство, слід відзначити:

- розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів;
- управління наявними фінансовими ресурсами;

⁸⁶ Положення про Міністерство фінансів України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006, №1837.

- розподіл коштів між державним бюджетом, бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між рівнями місцевих бюджетів;
- беззаперечне списання коштів із рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів і бюджетних установ;
- взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між рівнями місцевих бюджетів у встановленому порядку;
- ведення бухгалтерського обліку операцій з виконання державного та місцевих бюджетів, складання звітності про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів та подання звітності до органів законодавчої та виконавчої влади;
- здійснення контрольних функцій щодо учасників бюджетного процесу в межах повноважень⁸⁷.

Головне контрольно-ревізійне управління є центральним органом виконавчої влади, в основу діяльності якого покладено здійснення державного фінансового контролю. У сфері бюджетного управління ним здійснюються перевірки використання бюджетних коштів, отриманих на виконання державних програм, перевірки фінансово-господарської діяльності стосовно бюджетних позик, позик і кредитів, гарантованих коштами бюджетів, цільового використання дотацій та субсидій, інших бюджетних асигнувань, коштів державних цільових фондів, належного виконання державних контрактів, проавансованих за рахунок бюджетних коштів, а також у передбачених законодавством випадках використання коштів, що залишаються у розпорядженні суб'єкта господарювання у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів⁸⁸.

Ще одним органом контролю за організацією бюджетного процесу, який підпорядкований і підзвітний Верховній Раді України, є Рахункова палата

⁸⁷ Положення про Державне казначейство України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005, № 1232.

⁸⁸ Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України. Затверджено Указом Президента України від 28.11.2000, №1265/2000.

України. Її головне завдання – здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням. Відповідно до цього Рахунковою палатою України виконуються такі функції:

- контроль за виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету;
- контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України;
- розробляє заходи щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України⁸⁹.

Крім органів, що контролюють видаткову частину бюджету в Україні, створено систему органів державної податкової служби, головною метою яких є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових доходів, установлених законодавством. Для боротьби з податковими порушеннями, а отже, тими суб'єктами, діяльність яких може бути класифікована яка така, що не дозволяє проводити необхідне наповнення бюджету, створено податкову міліцію. Вона здійснює розшук платників, які ухиляються від сплати податків та інших платежів, а також запобігає злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення⁹⁰.

У загальному вигляді систему органів оперативного управління бюджетом можна зобразити таким чином, як це представлено на рис. 2.13.

⁸⁹ Про Рахункову палату. Закон України від 11.07.1996, №315/96-ВР.

⁹⁰ Про державну податкову службу. Закон України від 04.12.1990, №509-ХІІ.

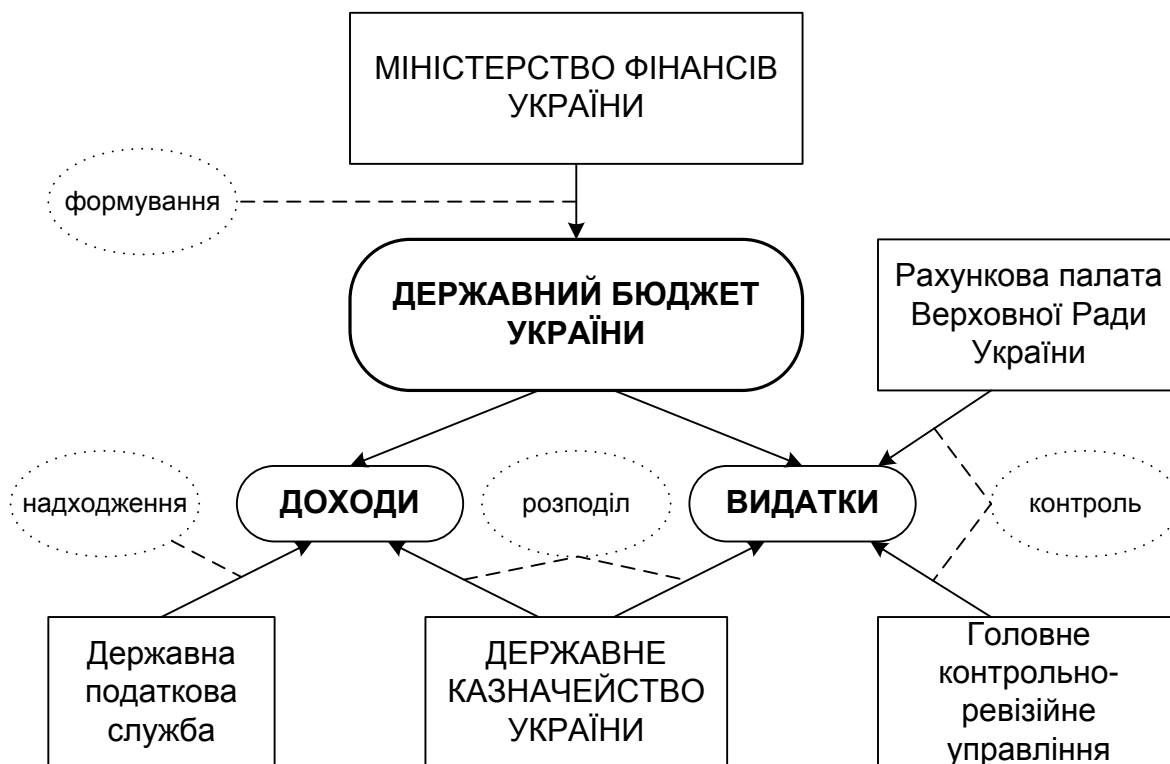


Рис. 2.13. Система органів оперативного управління бюджетом України

З нашої точки зору, найбільш повною характеристикою стану оперативного управління бюджетом буде досягнено результатів його виконання, а саме порівняння запланованих показників із фактичними. Аналіз проведемо за період 2003-2009 рр., при цьому логічно розіб'ємо його на 2 частини: докризовий період (2003-2006 рр.) і період часів світової фінансової кризи (2007-2009 рр.). Як фактичні дані будемо використовувати висновки Рахункової палати України за відповідні роки, а також планові показники доходів і видатків державних бюджетів за відповідні роки.

Проаналізуємо стан виконання дохідної частини Державного бюджету України. Загальне відхилення фактичних показників від планових показано на рис. 2.14.

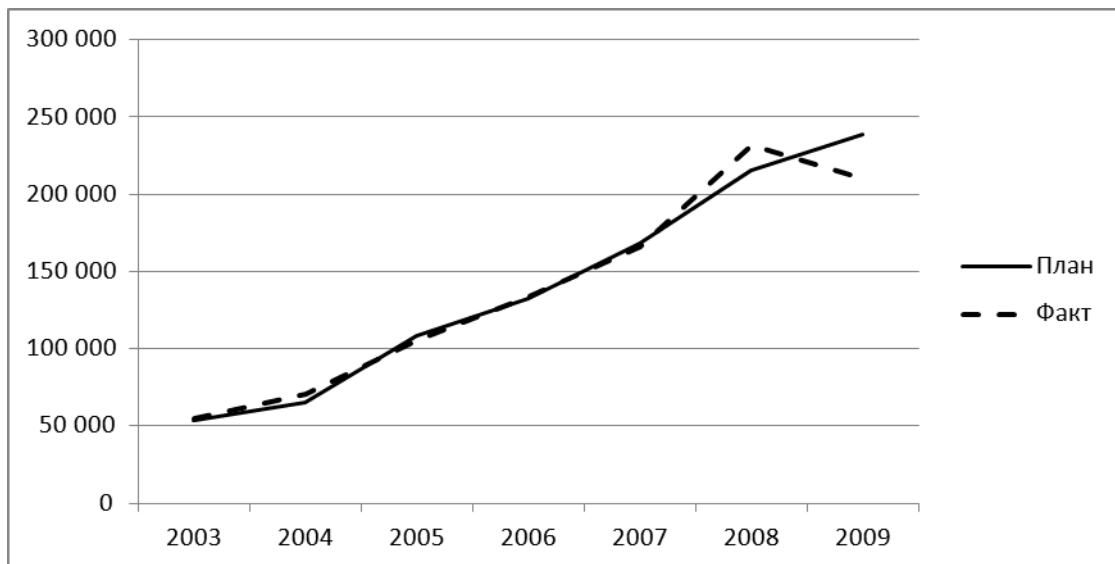


Рис. 2.14. Виконання дохідної частини Державного бюджету України за 2003-2009 рр., млн грн

В цілому наведений графік свідчить про певну відповідність планових показників фактично досягнутим. Але у 2004 і 2008 рр. перевищення планових показників становило майже 108%, у 2003 р. – 103,5%, а в 2006 – 100,7% (див. табл. 2.4-2.7). В інші роки спостерігалось невиконання плану по доходах і особливо суттєвим у цьому є 2009 рік – лише 87,8%. Проблеми 2009 року відомі, а саме: неприйняття проекту бюджету на 2009 рік; фактичне планування бюджету, виходячи із досягнених результатів 2008 року; наявність очевидних проблем розвитку економіки країни.

Таблиця 2.4

Виконання доходної частини державного бюджету України в умовах розвитку економіки (2003-2006 рр.), млн грн

Показник	2003			2004			2005			2006		
	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
УСЬОГО ДОХОДІВ	53 273	55 077	103,39	65 216	70 338	107,85	108058	105330	97,48	132 543	133 522	100,74
I. Податкові надходження, всього	34 397	35 726	103,86	44 352	44 854	101,13	74 915	74 476	99,41	91 846	94 812	103,23
з них:												
1.1. податок на прибуток підприємств	11 668	13 087	112,16	12 607	16 025	127,11	22 276	23 272	104,47	26 045	25 863	99,30
1.2. податок на додану вартість	13 652	12 598	92,28	19 844	16 734	84,33	33 451	33 804	101,06	44 970	50 397	112,07
1.3. акцизний збір із вироблених в Україні товарів	4 332	4 554	105,12	5 935	6 048	101,90	7 484	7 283	97,31	9 584	7 493	78,18
1.4. акцизний збір із ввезених на територію України товарів	553	587	106,15	808	613	75,87	912	599	65,68	887	1 051	118,49
1.5. ввізне мито	2 583	2 992	115,83	3 661	4 015	109,67	6 370	6 007	94,30	6 308	6 973	110,54
II. Неподаткові надходження	15 667	15 790	100,79	18 239	22 381	122,71	30 721	28 236	91,91	36 763	35 753	97,25
III. Доходи від операцій з капіталом	489	763	156,03	671	851	126,83	719	725	100,83	1 731	554	32,00
IV. Офіційні трансферти	2 383	2 369	99,41	1 759	2 011	114,33	1 484	1 646	110,92	1 552	1 729	111,40
V. Цільові фонди	337	429	127,30	194	241	124,23	219	247	112,79	652	674	103,37

Таблиця 2.5

Виконання дохідної частини Державного бюджету України у часи світової фінансової кризи (2007-2009 рр.), млн грн

Показник	2007			2008			2009		
	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
УСЬОГО ДОХОДІВ	168 329	165 939	98,58	215 359	231 723	107,60	238 931	209 700	87,77
I. Податкові надходження, всього									
з них:	116 174	116 671	100,43	157 709	167 883	106,45	178 654	148 916	83,35
1.1. податок на прибуток підприємств									
1.2. податок на додану вартість	28 639	33 964	118,59	42 259	47 456	112,30	42 332	32 570	76,94
1.3. акцизний збір із вироблених в Україні товарів	65 122	59 383	91,19	99 292	91 615	92,27	97 642	84 597	86,64
1.4. акцизний збір із ввезених на територію України товарів	9 000	8 990	99,89	11 133	10 125	90,95	19 262	17 585	91,29
1.5. ввізне мито	1 329	1 496	112,57	2 573	2 553	99,22	4 387	3 690	84,11
II. Неподаткові надходження	8 865	9 589	108,17	12 096	11 933	98,65	10 383	6 329	60,96
III. Доходи від операцій з капіталом	44 265	42 112	95,14	43 961	52 818	120,15	47 812	66 296	138,66
IV. Офіційні трансферти	2 582	1 770	68,55	5 397	2 162	40,06	2 461	1 060	43,07
V. Цільові фонди	4 510	4 456	98,80	7 518	7 837	104,24	9 579	7 769	81,10

Таблиця 2.6

Виконання видаткової частини Державного бюджету України в умовах розвитку економіки (2003-2006 рр.), млн грн

Показник	2003			2004			2005			2006		
	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
УСЬОГО ВИДАТКІВ	55 908	56 120	100,38	81 647	79 471	97,33	119 398	112 976	94,62	145 293	137 108	94,37
з них:												
1. Загальнодержавні функції	8 429	7 862	93,27	10 053	9 655	96,04	12 516	11 981	95,73	15 044	14 165	94,16
2. Оборона	5 059	5 280	104,37	6 460	6 186	95,76	6 174	6 041	97,85	7 346	6 401	87,14
3. Громадський порядок, безпека та судова влада	5 225	5 705	109,19	7 978	7 728	96,87	10 393	10 142	97,58	13 079	12 583	96,21
4. Економічна діяльність	9 883	9 187	92,96	15 091	14 253	94,45	15 272	14 041	91,94	21 951	20 426	93,05
5. Охорона навколишнього природного середовища	702	726	103,42	1 009	896	88,80	1 082	981	90,67	1 457	1 307	89,70
6. Житлово-комунальне господарство	70	83	118,57	304	107	35,20	123	110	89,43	205	181	88,29
7. Охорона здоров'я	2 215	2 352	106,19	3 513	3 448	98,15	3 739	3 508	93,82	4 424	4 100	92,68
8. Духовний і фізичний розвиток	652	645	98,93	1 130	1 007	89,12	1 365	1 274	93,33	1 614	1 389	86,06
9. Освіта	5 567	5 736	103,04	7 692	7 200	93,60	10 508	9 933	94,53	12 940	12 122	93,68
10. Соціальний захист та соціальне забезпечення	6 752	6 815	100,93	12 338	12 173	98,66	32 597	31 604	96,95	31 789	30 284	95,27
11. Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	11 354	11 729	103,30	15 977	16 819	105,27	25 629	23 361	91,15	35 444	34 150	96,35

Таблиця 2.7

Виконання видаткової частини Державного бюджету України у часи світової фінансової кризи (2007-2009 рр.), млн грн

Показник	2007			2008			2009		
	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
УСЬОГО ВИДАТКІВ	186 141	174 254	93,61	263 356	241 490	91,70	284 449	242 437	85,23
з них:									
1. Загальнодержавні функції	18 939	16 907	89,27	29 161	21 769	74,65	37 511	24 850	66,25
2. Оборона	10 605	9 416	88,79	12 226	11 733	95,97	12 991	9 663	74,38
3. Громадський порядок, безпека та судова влада	18 647	18 316	98,22	25 698	24 871	96,78	25 236	24 159	95,73
4. Економічна діяльність	32 400	29 749	91,82	42 932	38 693	90,13	51 339	33 294	64,85
5. Охорона навколишнього природного середовища	1 963	1 809	92,15	2 440	2 230	91,39	2 158	1 824	84,52
6. Житлово-комунальне господарство	1 474	724	49,12	1 119	444	39,68	397	271	68,26
7. Охорона здоров'я	6 467	6 321	97,74	7 974	7 366	92,38	8 042	7 535	93,70
8. Духовний і фізичний розвиток	2 066	1 988	96,22	3 176	2 918	91,88	3 509	3 217	91,68
9. Освіта	16 005	15 149	94,65	22 641	21 554	95,20	25 793	23 926	92,76
10. Соціальний захист та соціальне забезпечення	30 229	29 220	96,66	52 468	50 798	96,82	53 909	51 518	95,56
11. Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	47 346	44 655	94,32	63 521	59 114	93,06	63 564	62 180	97,82

Роки світової фінансової кризи суттєво позначилися на оперативному управлінні державним бюджетом. Якщо протягом 2003-2006 рр. рівень доходів як планових, так і фактичних збільшився майже у 2,5 рази, то за наступні 3 роки планові показники зросли у 1,4 рази, а фактичні – менше ніж у 1,3 рази, в той час, як у 2009 році взагалі було падіння фактичних зборів з дохідної частини (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Виконання дохідної частини Державного бюджету України в роки світової фінансової кризи 2007-2009 рр., млн грн

Показник	2007			2008			2009		
	План	Факт	Відх.,%	План	Факт	Відх.,%	План	Факт	Відх.,%
УСЬОГО ДОХОДІВ	168329	165939	98,58	215359	231723	107,60	238931	209700	87,77
з них:									
I. Податкові надходження, всього	116174	116671	100,43	157709	167883	106,45	178654	148916	83,35
з них:									
1.1. податок на прибуток підприємств	28 639	33 964	118,59	42 259	47 456	112,30	42 332	32 570	76,94
1.2. податок на додану вартість	65 122	59 383	91,19	99 292	91 615	92,27	97 642	84 597	86,64
1.3. акцизний збір із вироблених в Україні товарів	9 000	8 990	99,89	11 133	10 125	90,95	19 262	17 585	91,29
1.4. акцизний збір із ввезених на територію України товарів	1 329	1 496	112,57	2 573	2 553	99,22	4 387	3 690	84,11
1.5. ввізне мито	8 865	9 589	108,17	12 096	11 933	98,65	10 383	6 329	60,96
II. Неподаткові надходження	44 265	42 112	95,14	43 961	52 818	120,15	47 812	66 296	138,66
III. Доходи від операцій з капіталом	2 582	1 770	68,55	5 397	2 162	40,06	2 461	1 060	43,07
IV. Офіційні трансферти	4 510	4 456	98,80	7 518	7 837	104,24	9 579	7 769	81,10
V. Цільові фонди	798	930	116,54	774	1 023	132,17	425	634	149,18

Якщо аналізувати окремі статті наповнення державного бюджету, то необхідно відзначити, що традиційно це здійснюється за рахунок податкових надходжень, роль яких постійно зростала. Якщо у структурі доходів за 2003 р. на них припадало майже 65% усіх доходів (як планово, так і фактично), то вже на кінець періоду, що аналізується, вони перевищували 71%, а заплановано на 2009 р. в цілому майже 75%. Це свідчить про слабку диверсифікацію джерел наповнення бюджету, повну залежність від податкових зборів, зростання яких, у свою чергу, можливе лише за умови адекватного розвитку всієї економіки країни. Якщо економіка неспроможна розвиватись, як це було у 2009 році, то ситуація є несприятливою в усіх аспектах.

Це можна побачити, якщо розглянути структуру податкових надходжень. У 2003-2004 рр. спостерігається певний паритет між фактичними надходженнями від податку на прибуток і ПДВ, хоча планові показники з ПДВ є значно вищими, і ця тенденція характерна майже для всіх років періоду, що аналізується. Але виконання плану з ПДВ вдалося досягти лише у 2005 і 2006 рр. У цілому державний бюджет кожного наступного року характеризується підвищенням питомої ваги ПДВ (більше 40% від усіх доходів бюджету у 2009 р.). Підтвердженням цього є темпи його зростання – 400% за 2003-2006 рр. і ще майже у 1,5 раза за наступні 3 роки. Темпи зростання інших статей не перевищували навіть середні темпи збільшення доходів державного бюджету, а темпи зростання зборів з податку на прибуток за 2007-2009 рр. взагалі становили лише 96%.

Значення інших податкових статей – акцизного збору і ввізного мита – з роками тільки зменшувалося (від 15% у 2003 р. до 10,5% у 2008 р.). Це відобразилось і на темпах зростання. Ввізне мито зросло за весь період лише у 2 рази, а за кризові роки воно зменшилося на одну третину. Збори від акцизів збільшувалися постійно і навіть випереджаючими темпами, але це збільшення було пов'язано із збільшенням самих акцизних ставок, ніж з ефективністю роботи відповідних служб.

Неподаткові надходження поступово втрачали своє значення: їх питома вага зменшилася з майже 32% у 2004 р. до 23% у 2008 р., і лише 2009 р. вони знову становили 32%. На нашу думку, саме завдяки цьому певною мірою виконання бюджету 2009 року не набуло цілком катастрофічного стану. Загальні темпи їх збільшення – майже 420%.

Інші статті – «Доходи від операцій з капіталом», «Офіційні трансферти», «Цільові фонди» – традиційно займають незначну питому вагу (2,5-5,0%) і в умовах стабільного розвитку економіки не тільки не зростали, а й зменшувались, у той час як у період світової фінансової кризи темпи їх зростання суттєво збільшилися, і особливо це стосується тих планових показників, які закладались урядом.

Звернемо окрему увагу на те, як виконуються планові показники дохідної частини державного бюджету. У 2003 році фактично отримано доходів на 103,4% більше, ніж планувалося. При цьому суттєве перевищення спостерігалось за статтями «Податок на прибуток підприємств» (112%), «Ввізне мито» (116%), «Доходи від операцій з капіталом» (156%) і «Цільові фонди» (127%). Крім того, за статтею «ПДВ» план виконано лише на 92%.

У 2004 році план було перевищено на 7,85%, але спостерігається суттєве недовиконання зборів з ПДВ (84% від плану) і акцизного збору із ввезених товарів (76% від плану), в той час як майже з 25% перевиконано план з податку на прибуток підприємств, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом і цільових фондів.

У 2005 р. можна відзначити суттєве недовиконання із статті «Акцизний збір із ввезених на територію України товарів» (66% від плану), а у 2006 р. – із статті «Доходи від операцій з капіталом» (32% від плану) і «Акцизний збір із вироблених в Україні товарів» (78% від плану).

Період світової фінансової кризи позначився на стані виконання державного бюджету так: постійне недовиконання зборів з ПДВ, доходів від операцій з капіталом, акцизного збору, суттєве перевиконання з неподаткових надходжень і цільових фондів. Окремо виділимо 2009 рік, який через проблеми

з прийняттям державного бюджету не був виконаний за планом податкових надходжень (83%), доходами з операцій з капіталом (43%), офіційними трансфертами (81%) і перевиконаний з неподаткових надходжень (139%) і цільових фондів (149%). Ця суттєва розбалансованість доводить факт кризи в оперативному управлінні бюджету і лише намагання будь-якими засобами досягти хоча б рівня доходів 2008 року. Цього зробити не вдалось, а прийняття бюджету на 2010 рік із затримкою у кілька місяців швидше за все призведе до аналогічних проблем.

Планові показники державного бюджету на 2010 рік мають занадто оптимістичний вигляд, особливо якщо враховувати ті доходи, які надійшли у 2009 році. Порівняння плану 2010 р. з фактом 2009 р. показує, що необхідно підвищити дохідну частину бюджету на 27% за рахунок збільшення податкових надходжень (на 35%) і зменшення надходжень від усіх інших статей. При цьому надходження від податку на прибуток повинні зрости на 24%, від ПДВ – на 39%, від акцизів на внутрішні товари – на 44%, від ввізного мита – на 31%. Тобто розвиток економіки країни буде супроводжуватися податковим тиском на суб'єктів підприємницької діяльності, що, вочевидь, не може бути стимулюючим фактором їх зростання. При такій ситуації виконання плану з податку на прибуток підприємств має примарний вигляд, а прийняття законодавчо-нормативних актів з підвищення акцизних зборів на найбільш важливі товарні групи призведе до збільшення витрат і буде додатковим дестимулюючим фактором розвитку, який у кінцевому випадку не дозволить виконати бюджет і в 2010 році.

Тому в цілому оперативне управління дохідною частиною бюджету можна визнати незадовільним. Якщо загальні показники плану і факту з доходів не відрізняються суттєво, то розгляд окремих статей свідчить про неспроможність уряду здійснювати прогнозування на 1 рік наперед. На нашу думку, 3-5% відхилення є цілком припустимим, але коли плановий показник відрізняється від фактичного на 15-25% за основними статтями наповнення бюджету, не говорячи про 60-70% відхилення за другорядними статтями, це

свідчить про катастрофічний стан справ в управлінні бюджетним процесом. Вочевидь, що помилок припускаються на всіх етапах – починаючи від планування і закінчуючи використанням фінансових ресурсів.

Проаналізуємо стан оперативного управління державним бюджетом в розрізі його витратної частини. Порівняння планових і фактично досягнутих показників за загальною сумою витрат наведено на рис. 2.15.

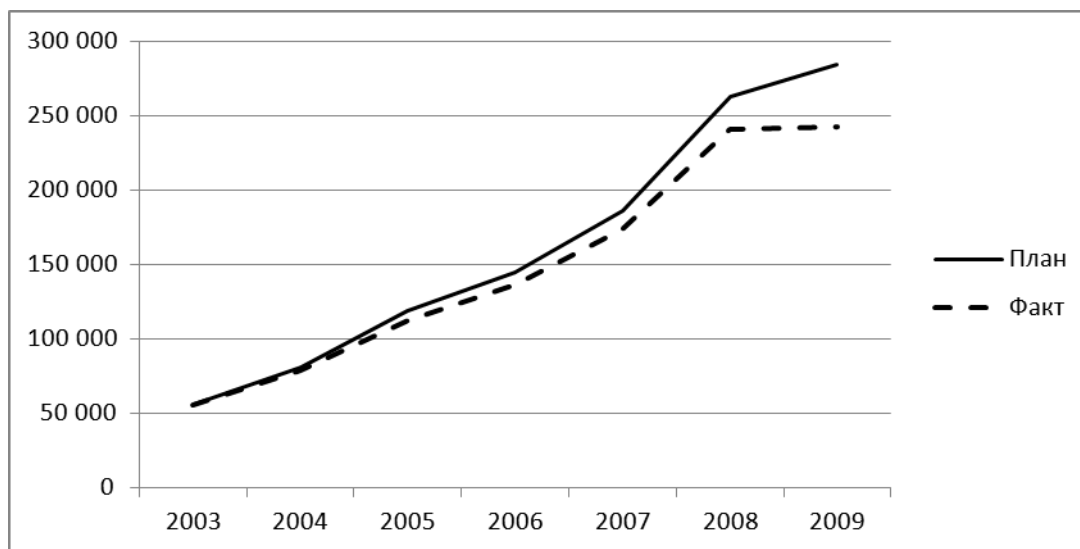


Рис. 2.15. Виконання видаткової частини Державного бюджету України за 2003-2009 рр., млн грн

Вочевидь, що план витрат жодного року (крім 2003 р.) за період, що аналізується, не виконувався. При цьому загальна тенденція свідчить про постійне збільшення розриву між планом і фактом з кожним роком. Якщо у 2003 році план був виконаний на 100,4%, то вже наступного року показник становив 97,3%, а за часів світової фінансової кризи 2007-2009 рр. (див. табл. 2.9) - відповідно 93,6, 91,7, 85,2%. За останній рік збільшення видатків практично не відбулось – показники 2008 і 2009 рр. майже рівні за абсолютними значеннями.

Таблиця 2.9

Виконання видаткової частини Державного бюджету України в роки світової фінансової кризи 2007-2009 рр., млн грн

Показник	2007			2008			2009		
	План	Факт	Відх.,%	План	Факт	Відх.,%	План	Факт	Відх.,%
УСЬОГО ВИДАТКІВ	186141	174254	93,61	263356	241490	91,70	284449	242437	85,23
з них:									
1. Загальнодержавні функції	18 939	16 907	89,27	29 161	21 769	74,65	37 511	24 850	66,25
2. Оборона	10 605	9 416	88,79	12 226	11 733	95,97	12 991	9 663	74,38
3. Громадський порядок, безпека та судова влада	18 647	18 316	98,22	25 698	24 871	96,78	25 236	24 159	95,73
4. Економічна діяльність	32 400	29 749	91,82	42 932	38 693	90,13	51 339	33 294	64,85
5. Охорона навколишнього природного середовища	1 963	1 809	92,15	2 440	2 230	91,39	2 158	1 824	84,52
6. Житлово-комунальне господарство	1 474	724	49,12	1 119	444	39,68	397	271	68,26
7. Охорона здоров'я	6 467	6 321	97,74	7 974	7 366	92,38	8 042	7 535	93,70
8. Духовний і фізичний розвиток	2 066	1 988	96,22	3 176	2 918	91,88	3 509	3 217	91,68
9. Освіта	16 005	15 149	94,65	22 641	21 554	95,20	25 793	23 926	92,76
10. Соціальний захист та соціальне забезпечення	30 229	29 220	96,66	52 468	50 798	96,82	53 909	51 518	95,56
11. Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	47 346	44 655	94,32	63 521	59 114	93,06	63 564	62 180	97,82

З точки зору аналізу для нас найважливіше значення мають ті статті видатків, які зазнали зниження за цей період. Зрозуміло, що уряд міг вирішувати завдання скорочення дефіциту бюджету, адже за всі роки ми можемо спостерігати перевищення видатків над доходами.

Спочатку розглянемо структуру видатків за обраний період. Так, 2003 року вагомими статтями були витрати на загальнодержавні функції, громадський порядок, безпеку та судову владу, економічну діяльність, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення, міжбюджетні трансферти. На кожен з цих статей припадало більше 10% у структурі витрат. Тобто 6 статей із 11 перевищували цей показник, а 3 найбільші статті займали 51% видатків державного бюджету (рис. 2.16). З цієї точки зору витрати бюджету були достатньо диверсифіковані.

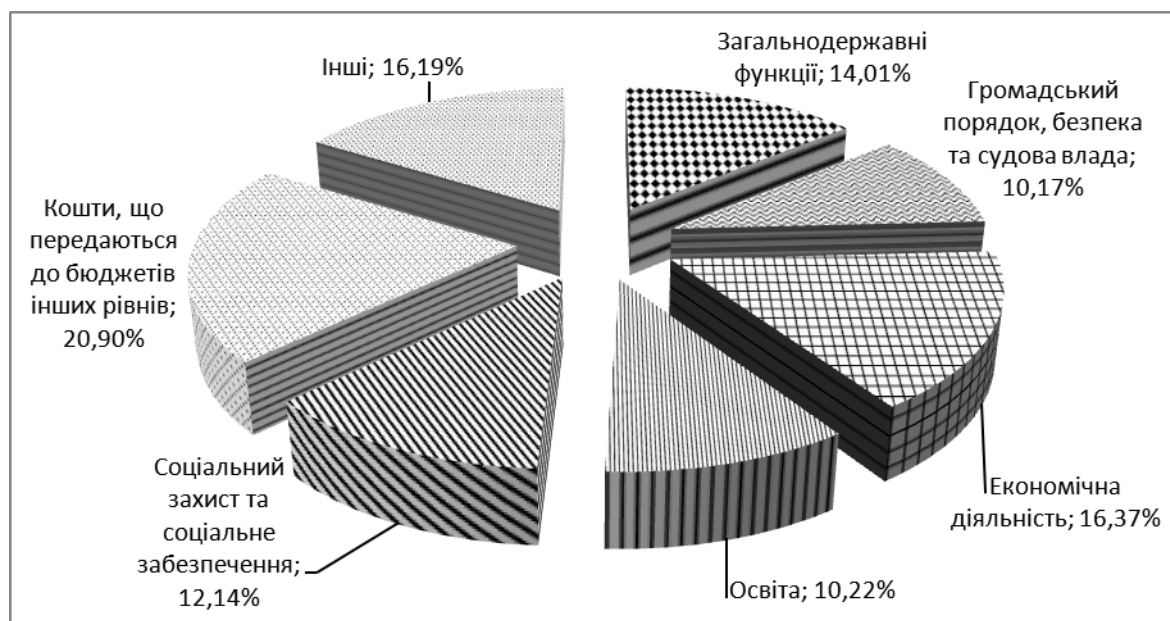


Рис. 2.16. Структура витрат Державного бюджету України у 2003 р.

Але кожного року питома вага окремих статей зменшувалася на користь інших, які переймали на себе все більшу кількість фінансових ресурсів, і на 3 найбільші статті витрат 2009 р. вже припадав майже 61%, а кількість статей, яких було більше 10%, зменшилася на 2 – скорочення зазнали витрати на освіту, громадський порядок, безпеку та судову владу, в той час як у 2 рази

зросла питома вага витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення (рис. 2.17).

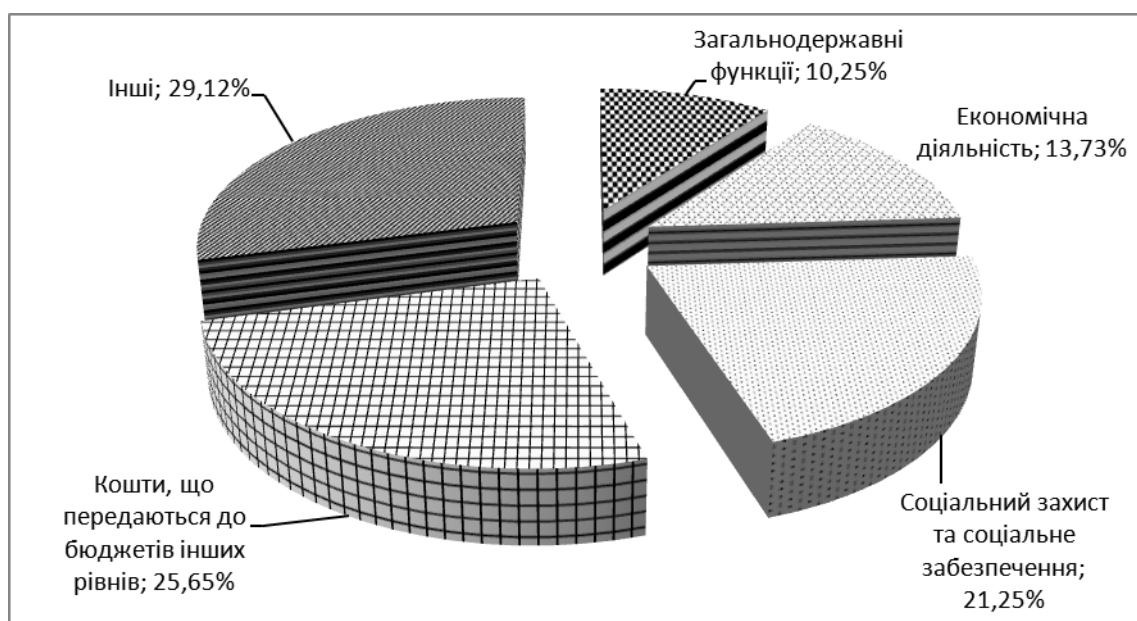


Рис. 2.17. Структура витрат Державного бюджету України у 2009 р.

За період 2003-2009 рр. бюджетні витрати зросли у 4,3 раза, а планові показники – більш ніж у 5 разів. При цьому випереджаючими темпами зростали витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення (756%), на міжбюджетні трансферти (530%) і на духовний і фізичний розвиток (499%). Усі інші статті відставали від середнього темпу збільшення витрат і особливо необхідно відзначити незначне зростання витрат на оборону (183%), охорону навколишнього середовища (251%), загальнодержавні функції (316%), охорону здоров'я (320%).

Якщо ж розглянути роки світової фінансової кризи (2007-2009 рр.), то ситуація має ще песимістичніший вигляд: фактично було суттєво зменшено витрати на житлово-комунальне господарство і майже не зростали витрати на оборону, економічну діяльність, охорону навколишнього середовища, охорону здоров'я. У той час як соціальний захист і соціальне забезпечення збільшилися в 1,76 раза, духовний і фізичний розвиток – 1,62 раза, освіта – 1,58 раза, загальнодержавні функції – 1,47 раза, загальна сума витрат зросла лише в 1,39

раза. Тобто ті статті, які мають найбільше значення з точки зору перспектив, стратегії розвитку економіки і держави, в цілому майже не змінювалися, в той час як менш важливі, орієнтовані на поточне споживання і вирішення тактичних завдань (окрім освіти), зростали випереджаючими темпами.

Ще більш цікавою тенденцією є те, які саме статті виконувалися в максимальному обсязі від плану. Таких статей останні за 3 роки виявилось дві – соціальний захист і соціальне забезпечення і громадський порядок, безпека та судова влада. Такий взаємозв'язок у роки, коли соціальна напруга серед населення постійно зростала, а уряд не виконував свої прямі обов'язки, не викликає подиву. І хоча висновки про намагання власних структур контролювати суспільство не стосуються теми нашого дослідження, але все одно викликають занепокоєння.

У цілому необхідно відзначити ті статті, які впродовж кризових років виконувалися дуже слабко. Це житлово-комунальне господарство, яке у 2007-2008 рр. взагалі було недофінансоване більше ніж наполовину від запланованого. Навіть той факт, що питома вага цих витрат є незначною в загальній сумі, не повинен відволікати уваги від існуючих проблем у цьому секторі, так само як і те, що перерозподіл бюджетних ресурсів контролюється на недостатньому рівні конкретними виконавцями, або це здійснюється свідомо з метою задоволення інтересів в інших сферах.

Проблеми спостерігаються і при виконанні плану з витрат на загальнодержавні функції, які у 2008 р. були недовиконані на 25%, а 2009 р. – на 1/3. Ще гірша ситуація щодо виконання витрат з економічної діяльності, яку за 2007-2008 рр. недофінансували на 10%, а у 2009 р. – на 35%. Оборона була недофінансована у 2007 р. на 12% і на 25% у 2009 р., а охорона навколишнього середовища – на 15% у 2009 р.

Інші статті за цей період, як правило, виконувалися на 90-95%, що в середньому відповідало виконанню витратної частини державного бюджету в цілому або перевищувало його.

Таким чином, можна зробити загальний висновок, що видаткова частина державного бюджету не виконується і ситуація з кожним роком погіршується. Фінансування статей, які здебільшого спрямовані на вирішення тактичних завдань і нехтування стратегічно важливими витратами з позицій перспектив розвитку держави, ставлять під питання компетентність органів державної влади, як тих, що приймають рішення про розподіл бюджетних коштів, так і тих, що формують і затверджують бюджет країни.

Можливості щодо виконання плану на 2010 рік також можуть бути поставлені під сумнів, адже загальне зростання видатків у порівнянні з фактом 2009 року повинно становити 133%. При цьому запланований дефіцит державного бюджету повинен становити вже більше 20%. Якщо ж розглянути окремі положення економічної теорії, де видатки держави повинні зменшувати циклічні коливання соціально-економічного розвитку, то в Україні такі функції державою не були виконані.

Вище нами було розглянуто такі ланки оперативного управління державного бюджету, як його формування Міністерством фінансів України, розподіл бюджетних коштів Державним казначейством України, а також забезпечення надходжень дохідної частини з боку Державної податкової служби України. На основі фактичного матеріалу було переконливо доведено неефективність роботи вищезазначених органів через неспроможність формування реалістичних планів, виконання прийнятих планових показників.

Нижче проаналізуємо стан контрольних дій за використанням коштів бюджету з боку Головного контрольно-ревізійного управління України, Державної податкової служби України, Державного казначейства України, Рахункової палати України.

Взагалі фінансовий контроль може набирати різних форм, узагальнення яких наведено на рис. 2.18.

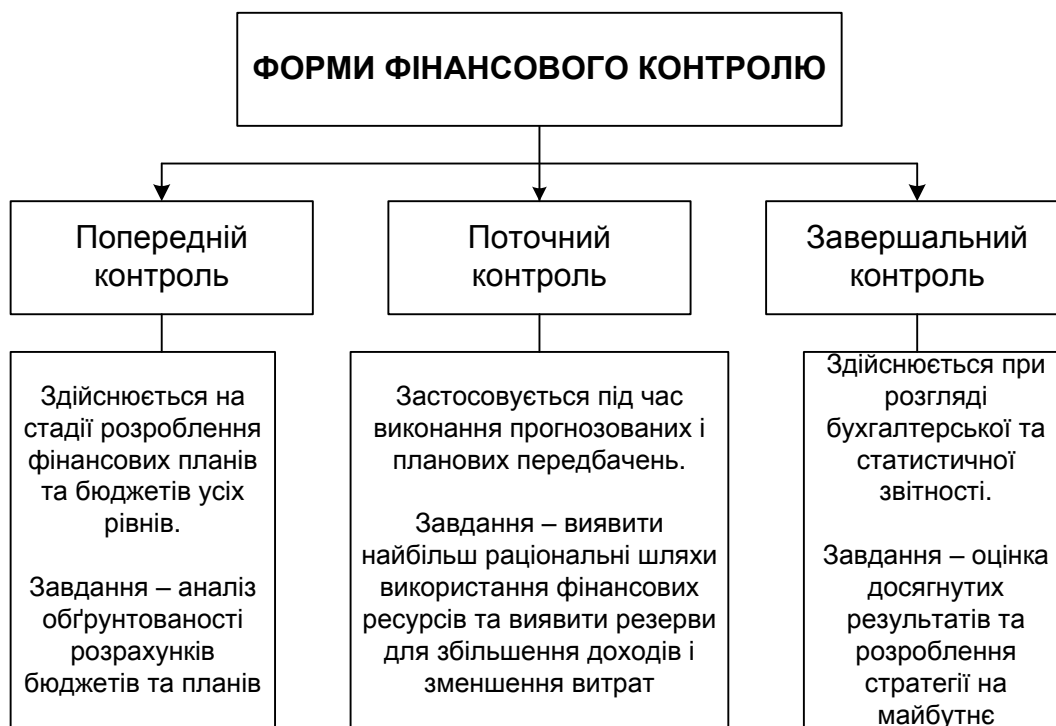


Рис. 2.18. Основні форми фінансового контролю⁹¹

Одразу можна стверджувати, виходячи із сутності наведених форм контролю, що попередній контроль здійснюється неефективно. Розроблення бюджетних планів проводиться необґрунтовано, адже їх виконання, як було показано в проведеному вище аналізі, суттєво відрізняється від планових показників.

У рамках заходів поточного контролю найбільш суттєвих результатів було досягнуто органами Державної контрольно-ревізійної служби України, окремі показники роботи яких за аналогічний період (2003-2009 рр.) наведено в табл. 2.10⁹².

⁹¹ Базилевич, В.Д. Державні фінанси. навчальний посібник / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик: за заг. ред. В.Д. Базилевича – К.: Атіка, 2002. – 368 с.

⁹² Результати діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби за 2003-2009 рр. <http://www.ac-rada.gov.ua/>.

Таблиця 2.10

Окремі показники роботи органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні за 2003-2009 роки, млн грн

	Найменування дій КРУ України	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Перевірено підприємств, установ і організацій (усього)	34556	28729	28270	31862	16624	15635	15335
	з них бюджетних установ і організацій	18337	17798	15279	15891	9965	10591	10009
2	Виявлено незаконних і нецільових витрат, недостач грошових коштів і матеріальних цінностей	640,4	423,2	1357	1101	1880	2428	1977
3	Відшкодовано і поновлено незаконних, нецільових витрат, недостач грошових коштів і матеріальних цінностей	449,9	235,3	537,3	281,5	724,9	1017	1009
4	Відшкодування в%	70,3	55,6	39,6	25,6	38,5	41,9	51,0
5	Недоотримання фінансових ресурсів	102,2	118,8	453,7	500,2	325	1275	1459
6	Надходження фінансових ресурсів	32,5	36,7	59,9	89,2	159,2	259,9	437,5
7	Надходження в%	31,8	30,9	13,2	17,8	49	20,4	30,0
8	Передано ревізійних матеріалів на розгляд правоохоронним органам (кількість)	10466	10246	8950	8329	8232	6830	6186
9	Притягнуто до дисциплінарної, матеріальної відповідальності (кількість осіб)	15086	13685	11408	10711	13356	14353	13829
	в тому числі звільнено із займаних посад	231	134	105	71	136	100	109
10	Притягнуто до адміністративної відповідальності (кількість осіб)	19164	20288	17429	19483	22889	30941	35781
11	Загальна сума накладених адміністративних штрафів	2,8	3,1	2,5	2,9	3,5	5,8	6,9
12	Фактично внесено адміністративних штрафів	2,6	2,9	2,4	2,8	3,3	5,2	6,3
13	% фактично внесених сум адміністративних стягнень стосовно накладених	92,9	93,5	96,0	96,6	94,3	89,7	91,3

Цей період у роботі Контрольно-ревізійного управління України характеризується зменшенням кількості об'єктів, які підлягали перевірці більше ніж у двічі. При цьому суттєве зниження цього показника припадає саме на роки світової фінансової кризи (2007- 2009 рр.). Майже аналогічна ситуація і з перевіркою бюджетних установ і організацій.

Поряд з цим зменшення кількості об'єктів перевірки не відобразилося на зменшенні незаконних та нецільових витрат. Навпаки, вони зросли у 3 рази, в той час як відшкодування і поновлення витрат зросло лише у 2,2 раза. Це визначило той факт, що відсоток відшкодування зменшився і на кінець 2009 року ледь перевищив половину всіх витрат.

Дуже суттєво зростали суми недоотриманих фінансових ресурсів: збільшення цього показника у 14 разів є зайвим свідченням неефективної роботи тих органів, які займаються формуванням дохідної частини бюджету. Надходження фінансових ресурсів хоча і зростали, але їх абсолютні показники не перевищували недоотримання навіть на одну третину (крім 2007 р.).

Зростання порушень обумовило і зростання кількості осіб, які були притягнуті до адміністративної відповідальності (майже удвічі), збільшення розмірів сплачених штрафів (майже у 2,5 раза).

Таким чином, можна констатувати, що в певних випадках неефективність роботи окремих органів державної влади обумовлюється тими порушеннями, яких припускаються посадовці при виконанні своїх службових обов'язків. Хоча порівняння розмірів виявлених порушень і зловживань із загальним розміром бюджетних коштів свідчить, що вони не перевищують і 1%.

Більш детальний розгляд результатів роботи КРУ в роки світової фінансової кризи (2007-2009 рр.) наведено в табл. 2.11.

Таблиця 2.11

Результати діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби за 2007-2009 рр., тис. грн

ПОКАЗНИК	Код рядка	2007		2008		2009	
		Кількість (фактів, об'єктів контролю)	Сума, всього	Кількість (фактів, об'єктів контролю)	Сума, всього	Кількість (фактів, об'єктів контролю)	Сума, всього
1	2	3	4	5	6	7	8
ВІДОМОСТІ ПРО ВИЯВЛЕНІ ФІНАНСОВІ ПОРУШЕННЯ							
Виявлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок порушень законодавства	100	14352	2205312,68	14510	3703085,65	13986	3435538,78
1. Недоотримано фінансових ресурсів (всього),	110	9501	324975,92	10792	1275214,67	11266	1458984,39
у тому числі: - загальним фондом бюджету	111	2014	72395,62	2477	141190,9	2690	301328,54
- спеціальним фондом бюджету	112	2267	79982,37	2958	613690,57	3080	660651,57
із них спецфондом бюджетних установ і організацій	113	1682	57483,61	2329	179276,15	2388	52493,37
- державними цільовими фондами	114	147	3027,86	145	1931,74	86	815,46
2. Проведення витрат з порушенням законодавства (всього), у тому числі:	120	13498	1880336,76	13935	2427870,98	13473	1976554,39
- у бюджетних установах і організаціях	121	8796	582021,21	9949	769682,36	9260	942362,56
- у державних цільових фондах	122	676	8338	539	30298,71	49	14869,33
2.1. Нецільові витрати державних ресурсів(всього), у тому числі:	123	1793	322106,3	2954	264672,75	2644	313064,53
- у бюджетних установах і організаціях	124	1556	132322,32	2675	183520,28	2468	283499,34
- у державних цільових фондах	125	70	1708,42	80	1199,17	1	75,49
2.2. Незаконні витрати (всього), у тому числі:	126	13026	1332482,49	13589	2057293,33	13219	1607126,46
- у бюджетних установах і організаціях	127	8580	434611,96	9781	570804,42	9127	652241,91
- у державних цільових фондах	128	658	6623,4	515	29097,01	49	14793,84
2.3. Недостачі (всього), у тому числі:	129	3255	225747,97	3244	105904,9	3124	56363,4
- у бюджетних установах і організаціях	130	1973	15086,94	2241	15357,66	1932	6621,3
- у державних цільових фондах	131	19	6,18	9	2,53	0	0
ВЖИТІ ЗАХОДИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ							
1. Кількість направлених інформацій про результати ревізій, перевірок державних закупівель та комісійних перевірок для прийняття управлінських рішень	310	20510	x	20298	x	19428	x
2. Кількість поданих органами ДКРС висновків та пропозицій щодо застосування фінансових санкцій та нарахування платежів	330	7381	x	12483	x	12194	x

Продовження таблиці 2.11

1	2	3	4	5	6	7	8
3. Кількість переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій, перевірок державних закупівель та комісійних перевірок (всього)	340	8232	x	6830	x	6186	x
4. Складено протоколів про адміністративне правопорушення (ст. 164-2, 166-6 КУпАП)	350	23809	x	30777	x	34888	x
5.1. Направлено до суду протоколів про адміністративне порушення за порушення законодавства про бюджетну систему (ст. 164-12 КУпАП)	361	1184	x	2361	x	2292	x
5.2. Направлено до суду протоколів про адміністративне порушення за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14 КУпАП)	362	1437	x	1591	x	1154	x
6.1. Подано позовів до суду щодо відшкодування винними особами втрат фінансових і матеріальних ресурсів	371	1052	422329,49	875	456493,4	965	407169,49
6.2. Ініційовано позовів перед органами прокуратури, об'єктом контролю або його органом управління, іншим державним органом	372	4331	x	3432	x	3668	x
7. Направлено до Державного комітету фінансового моніторингу інформації про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом	380	76	x	142	459197,4	138	65923,76
РЕАЛІЗАЦІЯ ВЖИТИХ ЗАХОДІВ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ							
1. Прийнято управлінських рішень за результатами ревізій, перевірок державних закупівель та комісійних перевірок	410	19431	x	19055	x	17558	x
1.1. Притягнуто до дисциплінарної відповідальності осіб	411	9796	x	10368	x	10990	x
1.2. Притягнуто до матеріальної відповідальності осіб	412	3560	x	3985	x	2839	x
1.3. Звільнено із займаних посад	413	136	x	100	x	109	x
2. Прийнято управлінських рішень за результатами державних фінансових аудитів	420	1455	x	1397	x	1349	x
2.1. Кількість врахованих пропозицій за результатами державних фінансових аудитів	421	2106	x	3343	x	4039	x
3.1. Призупинено бюджетних асигнувань	431	672	x	1477	x	1927	x
3.2. Зупинено операцій з бюджетними коштами	432	4244	x	5703	x	6027	x
3.3. Зменшено бюджетних призначень / асигнувань розпорядникам бюджетних коштів	433	1215	35318,02	3000	76874,05	2885	66272,36
3.4. Прийнято вимог про повернення використаної не за цільовим призначенням суми субвенції	434	42	1768,34	23	216,45	13	183,42
3.5. Прийнято вимог на безспірне вилучення коштів з бюджету	435	12	762,6	8	844	4	129
3.6. Стягнуто податковим органом у дохід бюджету за матеріалами органів ДКРС	436	231	5537,45	130	1335,66	97	1133,2

Продовження таблиці 2.11

1	2	3	4	5	6	7	8
4. Кількість кримінальних справ, порушених за матеріалами ревізій, перевірок державних закупівель та комісійних перевірок (всього)	440	899	x	843	x	939	x
4.1. За матеріалами ревізій та перевірок, які проведено за власною ініціативою	441	583	x	490	x	567	x
4.2. За матеріалами ревізій та перевірок, які проведено за зверненнями правоохоронних органів	442	150	x	146	x	268	x
5.1. Притягнуто осіб до адміністративної відповідальності	451	22889	3507,45	29561	4529,18	34258	5390,48
5.2. Фактично внесено адміністративних штрафів	452	x	3335,99	x	4286,01	x	5291,58
ВІДОМОСТІ ПРО СТАН УСУНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ПОРУШЕНЬ							
Відшкодовано втрат фінансових і матеріальних ресурсів, зазначених внаслідок порушень законодавства	500	17207	884058,72	17358	1276967,48	17107	1446365,88
у т. ч. за порушеннями, що виявлені у попередніх звітних роках	501	4559	107354,4	4195	323913,03	4509	373524,25
1. Надійшло фінансових ресурсів (всього),	510	10218	159205,21	11500	259905,14	12189	437521,25
у тому числі: - до загального фонду бюджету	511	2236	34533,84	2495	62455,76	2718	41119,22
- до спеціального фонду бюджету	512	2402	42129,85	3016	75164,87	3170	79085,93
з них до спецфонду бюджетних установ і організацій	513	1751	31228,98	2350	33006,03	2445	25272,51
- до державних цільових фондів	514	155	586,49	151	492,27	80	326,66
із загальної суми - за порушеннями, що виявлені у попередніх звітних роках	515	1614	21521,85	1520	40319,98	1833	66690,39
2. Відшкодовано і поновлено витрат фінансових і матеріальних ресурсів (всього),	520	15522	724853,51	15982	1017062,33	15692	1008844,63
у тому числі: - у бюджетних установах і організаціях	521	10451	260085,94	11510	486784,65	11091	475265,51
- у державних цільових фондах	522	646	4025,1	630	6869,93	132	1699,45
із загальної суми - за порушеннями, що виявлені у попередніх звітних роках	523	3625	85832,55	3373	283593,05	3577	306833,86
3. Попереджено незаконних видатків шляхом зменшення в обліку кредиторської заборгованості та зобов'язань перед фізичними особами	610	1631	126933,08	1644	199915,02	1117	131524,57
4. Збільшено асигнувань або розірвано договір	620	297	17287,34	158	102276,81	147	76096,65
5. Зменшено бюджетних призначень/асигнувань	630	742	158373,4	795	57992,96	908	87728,37
6. Збільшено в обліку вартість активів та оприбутковано лишків	640	9603	8532701,52	9559	8329515,92	9330	5602506,44

Виходячи з наведених даних, можна зробити такі загальні висновки про основні тенденції проведеної органами КРУ України роботи:

1. Щодо виявлених фінансових порушень:

- зменшення фактів виявлених втрат фінансових і матеріальних ресурсів внаслідок порушення законодавства поряд із збільшенням сум таких втрат;
- значне зростання недоотриманих фінансових ресурсів (у 4,5 раза) у тому числі зі загального фонду державного бюджету – 4,2 раза, із спеціального фонду – 8,3 раза;
- незначні зміни у проведенні витрат з порушенням законодавства і нецільових витратах;
- суттєве зменшення недостач – на 75%.

2. Щодо вжитих заходів за результатами контрольних заходів:

- незначне зменшення направлених інформацій про результати ревізій, перевірок для прийняття управлінських рішень;
- збільшення в 1,7 раза кількості поданих висновків і пропозицій щодо застосування фінансових санкцій та нарахування платежів, але зменшення на 25% кількості переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій і перевірок;
- у 1,5 раза збільшилася кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення;
- майже у 2 рази збільшилася кількість направлених до суду протоколів про адміністративні правопорушення за порушення законодавства про бюджетну систему і поданої інформації до Державного комітету фінансового моніторингу інформації про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом.

3. Щодо реалізації вжитих заходів за результатами контрольних заходів:

- на 10% зменшено кількість прийнятих управлінських рішень за результатами ревізій і перевірок;

- майже в 3 рази зросла кількість призупинених бюджетних асигнувань і у 1,5 рази кількість зупинених операцій з бюджетними коштами;
- дещо зросла кількість порушених кримінальних справ за матеріалами ревізій і перевірок;
- у 1,5 рази зросла кількість притягнених до адміністративної відповідальності осіб і 1,6 рази фактично внесених адміністративних штрафів.

4. Щодо стану усунення фінансових порушень:

- зросло надходження фінансових ресурсів у 2,8 рази, при цьому до загального фонду бюджету у 1,2 рази, а до спеціального фонду у 1,9 рази;
- відшкодовано і поновлено витрат фінансових і матеріальних ресурсів у грошовому еквіваленті у 1,4 рази більше, в тому числі бюджетних організацій – у 1,8 рази більше;
- збільшилися нецільові витрати фінансових ресурсів у бюджетних установах і організаціях у 1,7 рази;
- збільшення незаконних витрат у 1,6 рази, в тому числі у бюджетних установах і організаціях – в 1,9 рази;
- суттєво збільшено асигнувань або розірвано договорів (у 4,4 рази), але зменшено бюджетних асигнувань майже удвічі.

Таким чином, можна стверджувати, що кількість порушень за зазначені роки зростала як у кількісному, так і грошовому вираженні. Це свідчить про займання відповідальних посад особами, які не відповідають званню державних службовців, не виконують свої обов'язки і створюють перешкоди для провадження державної бюджетної політики. Ефективність роботи органів КРУ України є достатньо високою, адже майже кожне виявлене порушення завершувалося направленням до судових органів, накладанням штрафних санкцій. Значна частина коштів, які були використані незаконно, були повернуті.

Але не дивлячись на факти прийнятих заходів, все одно кожного року спостерігається поступове зростання порушень, тобто ліквідуючи наслідки порушень, на жаль, не роблять висновків щодо усунення їх причин. Тому можна стверджувати, що заходи подальшого контролю не є дійсними, а органи державної влади, які відповідальні за їх проведення, свою роботу виконують на недостатньому рівні.

2.3. Основні проблеми реалізації державного бюджету

Процеси, що відбуваються у світовій економіці, безпосередньо впливають на бюджетні системи окремих країн. Пояснюється це тим, що практично всі держави виявилися залученими у процес глобалізації і відповідно зріс ступінь взаємозалежності національних економік. Тому події, що відбуваються в одній країні, неминуче впливають на всі інші. Розглянемо основні зміни, які відбуваються у сучасному світі останніми десятиріччями.

Перш за все, будь-яка із розвинених країн світу може стати об'єктом терористичного акту, що в умовах глобалізації фінансових ринків здатний викликати дестабілізацію світової економіки, а також вплинути на стан інших національних економік. Прикладом можуть слугувати події 11 вересня 2001 року. За оцінками спеціалістів Світового банку загальні втрати світової економіки становили близько 80 млрд дол. США. В СОТ зробили висновок, що контртерористичні заходи призвели до зростання цін на товари та послуги. Причиною цього є той факт, що підвищені заходи безпеки збільшують терміни транспортування. Крім цього, збитків економіки країни може завдати і репутація держави, що є об'єктом терористичних нападів.

У цілому на те, щоб світова економіка повністю пододала наслідки великомасштабного теракту, згідно з дослідженням Міжнародного валютного

фонду необхідні скоординовані зусилля урядів всіх основних економік світу та від трьох до шести місяців часу⁹³.

Наступним дестабілізуючим чинником є важкопрогнозовані зміни цін на нафту та інші енергоносії. Єдиний факт, що не викликає сумнівів, – вони будуть зростати, але в процесі розроблення державного бюджету важливо знати точне значення даних показників. Практика ж доводить, що через велику спекулятивну складову ціни змінюються у дуже великому діапазоні значень, до того ж будь-яка нестабільність у країнах-експортерах нафти миттєво спричиняє зростання світових цін.

Але головним дестабілізуючим фактором залишається світова фінансова система, що обумовлюється її сучасною структурою та особливостями функціонування. Саме стан світової фінансової системи на сьогоднішній день є визначальною умовою настання глобальних економічних криз. Проаналізуємо останні найбільш масштабні світові економічні кризи (табл. 2.12).

⁹³ Финансовые новости “E-Finance” [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://e-finance.com.ua>.

Еволюція світових економічних криз⁹⁴

Період кризи	Характер кризи	Наслідки для світової економіки
1	2	3
1929-1933	Криза перевиробництва	<ul style="list-style-type: none"> - високий рівень безробіття; - падіння рівня життя середнього класу – службовців, інтелігенції, представників малого бізнесу, банкрутства фермерів; - падіння цін у США, Німеччині, Франції та Великобританії, що супроводжувалося різким скороченням виробництва; - глибока криза банківської системи, знецінювання національних валют; - Великобританія, Франція та Німеччина припинили платежі за зовнішніми запозиченнями. У 1931 році США відклали на один рік всі платежі за зовнішніми боргами; - падіння вартості акцій, дестабілізація ситуації на валютних біржах (1929-1933); - найбільше постраждали від кризи США, Німеччина, Польща (падіння обсягів виробництва більше ніж на 50%); також достатньо великих втрат зазнали Австрія, Нідерланди та Чехословаччина (приблизно 30-40%); порівняно невеликих втрат – Великобританія, Японія, Данія, Румунія (приблизно 20%)
1973-1974, 1981-1982	<i>Структурна криза (сировинна та енергетична)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - різке скорочення виробництва в енергоємних галузях та автомобільній промисловості; - відбулось значне падіння рівня використання виробничих потужностей (у США у 1980-1982 роках у цілому у промисловості використовувалося 65% виробничих потужностей, а в сталеливарній промисловості – менше 30%); - структурне безробіття, посилення міграції робочої сили, знецінення її попередньої кваліфікації, порушення відповідності між основними елементами виробничих сил, а також між складовими частинами технологічного способу виробництва

⁹⁴ Анисимов, А. Статистика кризиса и его механизм в России [Текст] // Проблемы теории и практики управления. – 1996. - №6. - С.106-112; Виссарионов, А. Уроки кризиса [Текст] // Экономист. – 1999. - №2. - С.15-22; Реддавей, П. Корни и последствия российского кризиса [Текст] // Проблемы теории и практики управления. – 1999. - №2. - С.24-27; Сорос, Дж. Криза глобального капіталізму. Відкрите суспільство під загрозою [Текст] : пер. с англ.. - Дж. Сорос. - К. : Основи, 1999. - 259 с.

Продовження таблиці 2.12

1	2	3
1997-1998	<i>«ПЕРЕГРІВ» ЕКОНОМІК ТА СУПЕРЕЧНОСТІ У СВІТОВОМУ РУСІ КАПІТАЛУ</i>	<p>- відбулося обвальне падіння індонезійської рупії, малайзійського рінгіта, філіппінського песо та тайського бата (курси валют знецінилися на 30-40%). Російський рубель був девальвований у три рази;</p> <p>- втрати російської економіки, яка була офіційно визнана неплатоспроможною, оцінюються в 100-120 млрд дол.;</p> <p>- у три рази знецінилися фінансові та виробничі активи української економіки (фізичних та юридичних осіб) у доларовому еквіваленті</p>
2001-2002	Світовий тероризм	<p>Нью-Йоркська фондова біржа, Американська фондова біржа та №ASDAQ не працювали із 11 по 17 вересня. Коли біржі відкрилися, то за тиждень американські акції впали в ціні на 1,2 трлн дол. За оцінками спеціалістів Світового банку загальні втрати світової економіки становили 80 млрд дол.</p>
Кінець 2007 – до цього часу	Криза світової банківської системи	<p>Масові неплатежі за іпотечними кредитами у США призвели до великих втрат банківських установ, що працювали на даному ринку, і, як наслідок, до світової кризи ліквідності. Міжнародний валютний фонд оцінив втрати світової економіки у 170-200 млрд дол.</p>

Як бачимо, із прискоренням розвитку людства скорочуються періоди виникнення глобальних економічних криз, зростають їх масштаби, а головне – вони переміщуються із сфери виробництва у сферу фінансів. Але головним є те, що зростає роль державних фінансів у процесі подолання наслідків економічних та фінансових криз.

Як пише О. Андріанов, важливим наслідком поточної світової кризи є те, що вона фактично поставила точку у тривалому спорі між кейнсіанською та монетаристською школою макроекономіки про роль держави у процесі регулювання економічних процесів. Криза остаточно довела, що базова концепція монетаризму про те, що ринки є апріорі конкурентними та ринкова система здатна самостійно відновлювати рівновагу і досягати макроекономічної рівноваги, є безпідставною. Практично всі провідні країни були змушені втрутитися у діяльність ринку. Без істотних державних вливань коштів у економіку та націоналізації збанкрутілих фінансових інститутів більшість країн повторили б долю Ісландії⁹⁵.

Дану думку поділяє і Т. Вахненко. Зокрема вона пише: «У теоретичному плані поточна фінансова-економічна криза довела, що теорія раціональних очікувань і гіпотеза ефективних ринків є недієздатними: ринкові суб'єкти не володіють достовірною інформацією і не в змозі передбачити розвиток майбутніх подій»⁹⁶. Також вона вказує на те, що внаслідок цього ринкові суб'єкти або недооцінюють рівень ринкових ризиків та здійснюють занадто оптимістичні інвестиції, або навпаки переоцінюють їх рівень, зменшуючи обсяги економічної активності практично до нуля. Застосування ж практично однакових економічних моделей управління ризиками призводить до того, що вони приймають схожі рішення, і тим самим вони додатково збільшують рівень системних ризиків.

Ми також поділяємо цю думку і вважаємо, що в майбутньому роль держави у ринковій економіці буде і надалі зростати. На нас очікують

⁹⁵ Андріанов, А. О возможных подходах к реформе мировой финансовой системы [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://viperson.ru/wind.php?ID=512296&soch>.

⁹⁶ Вахненко, Т. Уроки світової фінансової кризи для економіки України / Т. Вахненко [Текст] // Економіст. – 2009. - №11. – С.12-16.

масштабні зміни у сфері державного регулювання та державної економічної політики. При цьому на сьогодні існує цілий ряд суперечностей, які були викликані процесом глобалізації. Так, О. Шнипко дає такий їх перелік:

- елементи західних моделей економічного та суспільного життя механічно переносяться на менш розвинені країни. Це призводить до того, що відставання даних країн у рівні економічного розвитку не зменшується, а навпаки збільшується;
- невиправдано широке використання зовнішніх джерел зростання. При цьому держави фактично відмовляються від стимулювання внутрішніх накопичень, які мають бути базою для інвестицій, а відповідно і для економічного зростання, на користь зовнішнього фінансування. Але це зменшує здатність держав до проведення незалежної економічної політики та створює реальну загрозу втрати економічної незалежності;
- домінуючою парадигмою залишається західна модель суспільства масового споживання, що призводить до збільшення навантаження на екосферу: зростання витрат енергії, рівня забруднення навколишнього середовища відходами виробництва;
- посилення нестабільності розвитку світової економіки, скорочення часу між фінансовими кризами та збільшення їх «руйнівної» сили. Зникають бар'єри на шляху руху капіталу та товарів, що призводить до швидкої передачі будь-яких кон'юнктурних коливань з епіцентрів виникнення криз до інших країн світу⁹⁷.

Із вищезазначеного можна зробити ряд висновків. По-перше, не існує універсальних моделей побудови бюджетної системи. Кожна країна має власні особливості, які обумовлені особливостями її культурного та соціально-економічного розвитку. Відповідно будь-який зарубіжний досвід має бути адаптований до особливостей української економіки. По-друге, використання зовнішніх позик лише для покриття дефіциту державного бюджету призводить

⁹⁷ Шнипко, О. Постіндустріальна глобалізація: сутність, чинники, тенденції та суперечності розвитку [Текст] // Економіст. - 2005. - № 4. - С.76-80.

до втрати економічної незалежності держави та обмежує можливості проведення незалежної бюджетної політики. По-третє, посилення взаємозв'язку національних економік, що відбувається у рамках процесу глобалізації, скорочує проміжок часу, необхідний для поширення фінансових криз та збільшує їх руйнівну силу.

Відповідно, базуючись на вищевикладеному, а також на аналізі, проведеному у попередніх пунктах роботи, ми можемо виявити основні проблеми організації та реалізації бюджетного процесу, а також визначити стан оперативного управління бюджетом в умовах розвитку економіки України в часи світової економічної кризи. Було виявлено такі проблеми реалізації бюджету в останні роки: зростання державного боргу; постійний дефіцит бюджету; переважання у бюджеті соціальних витрат та скорочення капітальних інвестицій; дисбаланс у міжбюджетних відносинах.

Зростаючий державний дефіцит, а отже і державний борг, та диспропорції між соціальними витратами та капітальними інвестиціями, на наш погляд, дуже тісно взаємозв'язані і є різними проявами однієї проблеми. Ми вважаємо, що основним недоліком існуючого бюджетного процесу, є відсутність стратегії розвитку України хоча б на найближчі 10-15 років. Точніше відсутність стратегічного бачення ролі та місця України у світі. В умовах, коли ми не знаємо, у якому напрямку рухається країна, Державний бюджет України може використовуватися лише для вирішення поточних проблем, що і відбувається на практиці.

Багато коштів із державного бюджету спрямовується на соціальні виплати, які мають покращити рівень добробуту пересічного українця. Покращання рівня життя та добробуту громадян є безумовно необхідним, але не за рахунок збільшення соціальних виплат, а за рахунок, перш за все, зростання продуктивності праці. Сукупний попит та сукупна пропозиція тісно пов'язані, але ми чомусь забули про те, що зростання попиту не забезпечує автоматичне збільшення пропозиції, що було доведено ще у 1930-х роках

Дж.М.Кейнсом. Тобто зростання соціальних виплат, а відповідно і сукупного попиту, не зможе викликати автоматичне збільшення сукупної пропозиції.

Для цього є декілька причин.

По-перше, за умов відкритої економіки та слабкості внутрішнього виробництва зростання використовуваного доходу населення може призвести лише до збільшення імпорту та зростання дефіциту торгівельного балансу.

По-друге, загальновідомим є той факт, що високі соціальні виплати зменшують стимули населення до економічної діяльності. Якщо зростання доходу домогосподарств викликане зростанням рівня їх продуктивності, то збільшення сукупного попиту та сукупної пропозиції є збалансованим і це встановлює в суспільстві чіткий зв'язок між продуктивністю та рівнем доходу. В той же час необхідно розуміти, що соціальні трансферти є формою перерозподілу доходу, тобто їх величина ніяким чином не корелює із величиною вкладу даного суб'єкта у ВВП країни. За подібної ситуації зростання соціальних виплат у поєднанні зі скороченням державних інвестицій може призвести лише до скорочення потенційного ВВП країни та бази оподаткування.

Вітчизняні вчені погоджуються з тим, що необхідність скорочення дефіциту державного бюджету не викликає сумнівів. Так, А. Гальчинський вказує на те, що розв'язання цієї проблеми є життєво важливим. У своїй статті він провів ряд аналогій між поточною кризою та кризою 1998 року⁹⁸.

На його думку, одним із заходів, який забезпечив подолання в Україні наслідків фінансової кризи 1997-1998 років, було послідовне скорочення витрат державного бюджету із 41,9% ВВП у передкризовому 1996 році до 26,7% ВВП у 1999-му році. При цьому якщо у 1997 році дефіцит бюджету становив 6,7% ВВП, то на наступний рік було встановлено його граничне значення на рівні 2,5%. У результаті цілеспрямованої політики фактичний дефіцит становив: 2,2% ВВП – 1998 р.; 1,5% – 1999 р.; 0,6% – 2000 р.

⁹⁸ Президентский проект реформ – на доработку [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/2000/2020/69708/>.

Також вказується на те, що поточна криза є кризою надмірного державного споживання. На сьогодні рівень державного споживання в Україні досяг величини 1996 року – 42,4% ВВП (державний бюджет плюс доходи позабюджетних фондів). Якщо додати пенсійні витрати, то маємо більше 50% ВВП. Відповідно половину доданої вартості, що створюється суспільством, споживається державою, решта – йде на процеси відтворення. Безумовно, це суттєво обмежує потенціал економічного зростання. Для порівняння можна навести показники Китаю. Держава споживає 20% ВВП, при цьому більше 40% ВВП використовується на накопичення (в Україні – менше 20%).

Проблема дефіцитності державного бюджету вже зараз є настільки гострою, що Україна потребує негайного скорочення витрат у соціальній та енергетичній сферах. На думку В. Пинзеника, якщо врахувати дефіцит Пенсійного фонду України, бюджетні компенсації різниці цін на газ для населення та НАК «Нафтогаз», обсяг заборгованості за ПДВ, а також субсидії вугільній промисловості, то загальний дефіцит державного бюджету в цьому році може становити 170 млрд грн⁹⁹.

Останнім десятиріччям в Україні відбулося суттєве збільшення державних видатків (бюджетної системи, включаючи Пенсійний фонд України та фонди загальнообов'язкового соціального страхування). Якщо їх обсяг у 1999 році становив 35,9% ВВП, то у 2008 році він становив 46,1%. При цьому значна частина цього зростання припадає саме на збільшення видатків Пенсійного фонду (із 9,3% ВВП у 1999 р. до 15,8% у 2008 р.). Загрозлива тенденція полягає в тому, що подібне підвищення пенсійних виплат вимагало збільшення частки Державного бюджету України в їх фінансуванні. Якщо у 1999 році відповідна частка становила близько 6%, то з 2005 року від 25% до 45% видатків Пенсійного фонду України фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України.

⁹⁹ Пинзеник: Не сократим расходы госбюджета – не получим кредит от МВФ [Електронний ресурс] // Зеркало недели. – 2010. – №21. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/2000/2020/69678/>.

У доповіді «Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави»¹⁰⁰ цілком доречно вказується на те, що політика України у сфері бюджетних видатків протягом останніх років була сконцентрована навколо заходів щодо збільшення різних видів грошової допомоги населенню: бюджетні видатки із соціального захисту та соціального забезпечення зросли на 4,6% ВВП – від 3,2% до 7,8% (не враховуючи витрати на підтримку Пенсійного фонду України і т.п.). Але при цьому бюджетні інвестиції в основний капітал хоча й зростали (від 1,5% ВВП у 1999 р. до 2,3-2,5% ВВП у 2007-2008 рр.), проте залишаються досить низькими (особливо враховуючи існуючі проблеми в житлово-комунальному господарстві та інфраструктурних галузях). Рівень бюджетних інвестицій в Україні залишається одним із найнижчих серед колишніх соціалістичних країн (див. рис. 2.19).

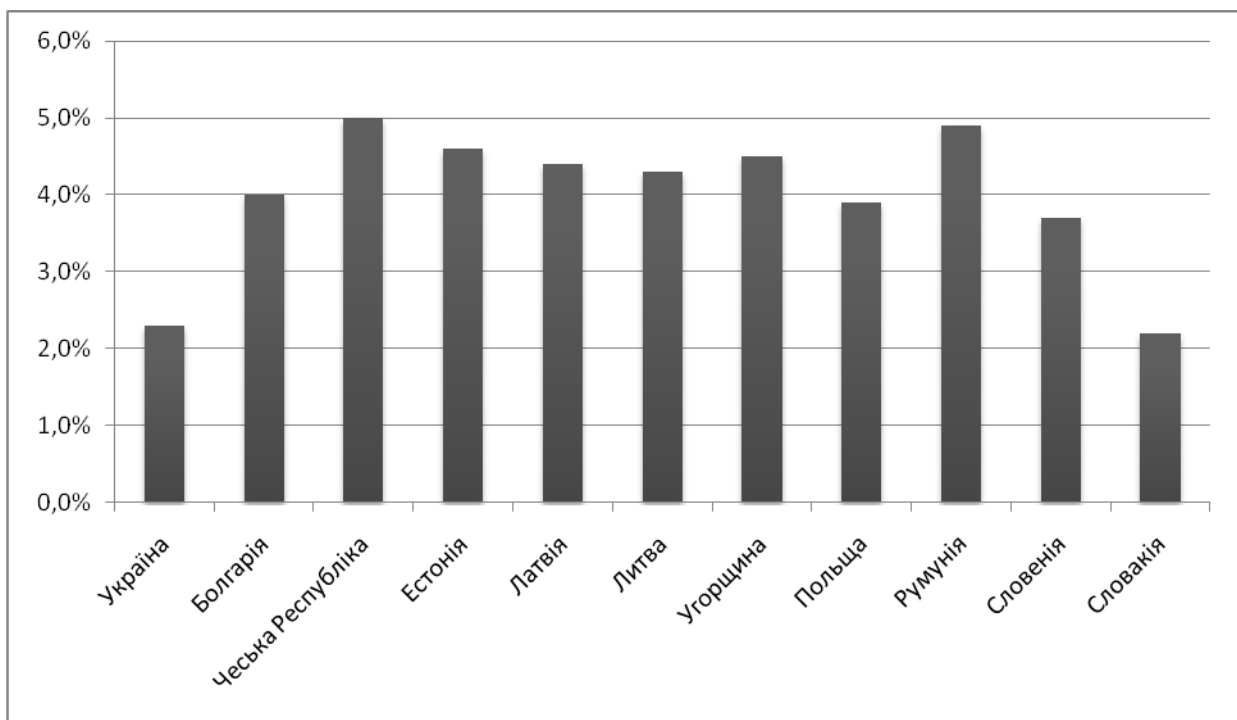


Рис. 2.19. Бюджетні інвестиції в основний капітал у деяких країнах Європи у 2008 р., % ВВП

Можна навести і ще одне порівняння не на користь нашої країни. Підтримка через бюджет інвестицій у фізичну інфраструктуру є непоганим

¹⁰⁰ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь [Текст] / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

шляхом для того, щоб дати поштовх до зростання економіки. Нам потрібно будувати нові автомобільні шляхи, житло, запроваджувати енергозберігаючі технології і т.п. Україна витрачає на дані цілі лише 1% ВВП, швидкозростаючі економіки Європи та Азії – 5-10% ¹⁰¹ .

Можна зробити висновок, що бюджетні видатки упродовж майже всіх років незалежності не сприяли підвищенню конкурентоспроможності галузей національної економіки. Фактично Україна залишилась із застарілою структурою економіки, яка характеризується високою енергоємністю, низьким технологічним рівнем, високим ступенем зносу основних виробничих фондів. Усі це має прямий вплив на Державний бюджет України. Недостатній розвиток власного виробництва скорочує податкову базу та призводить до погіршення торговельного балансу. До того ж значні обсяги соціальних трансфертів призводять до збільшення навантаження на бюджет і прискореного зростання платоспроможного обсягу сукупного попиту, яке не підкріплене відповідним зростанням сукупної пропозиції, а отже, неминучим є посилення інфляційних процесів.

В умовах, коли досі залишаються невирішеними питання вибору пріоритетів для визначення цільових державних програм, можна констатувати, що множинність програмної державної підтримки призводить до розпорошування коштів та створює реальну проблему недофінансування окремих заходів.

Парадоксальною є ситуація, коли у 2009 році за умови падіння доходів зведеного бюджету було продовжено нарощування державних витрат: скорочення доходів на 8,5% супроводжувалося зростанням витрат на 7,5%. Безумовно це призвело до виникнення дефіциту державного бюджету, який покривався за рахунок державних позик на зовнішньому та внутрішніх ринках.

¹⁰¹ Госбюджет и монетарная политика [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/projects/banki/kak-vosstanovit-kreditovanie/69686/>.

Подібна ситуація призвела до того, що згідно з даними, які наводить В. Пинзеник, держава щомісяця запозичає від 10 до 15 млрд грн¹⁰².

Така оцінка підтверджується даними уряду. Так, у 2010 році обсяг внутрішніх запозичень має становити 104 млрд грн., або третину від запланованих видатків державного бюджету. Тобто вона стає прямим конкурентом приватному сектору на ринку внутрішніх запозичень, тим самим запускаючи в дію так званий ефект витіснення. Відповідно, нам не слід очікувати на зниження відсоткових ставок та зростання чистих приватних інвестицій у найближчому майбутньому.

До того ж уряд використовує найнебезпечніший шлях покриття дефіциту державного бюджету, який полягає у продажу ОВДП Національному банку України. У Законі України «Про Державний бюджет на 2010 рік» була закладена норма про те, що НБУ зобов'язаний монетизувати облігації внутрішньої державної позики (цільове призначення – на рекапіталізацію проблемних банків) на загальну суму 30 млрд грн¹⁰³. І з початку 2010 року НБУ вже придбав ОВДП на 18,5 млрд грн¹⁰⁴. Це вплинуло на динаміку грошової маси, яка за січень-квітень 2010 року зросла на 23,8 млрд грн, або на 4,9%. А це вже прямий шлях до зростання темпів інфляції.

Якщо проаналізувати історичні дані щодо дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики, то можна побачити, що особливо гострий дефіцит коштів спостерігався у грудні 2009 року, коли дохідність за ОВДП доходила до 32%¹⁰⁵. Загальна динаміка зміни дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики наведена на рис. 2.20. При побудові графіка враховувалися лише операції з ОВДП, кошти за якими були залучені до бюджету.

¹⁰² Госбюджет и монетарная политика [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/projects/banki/kak-vosstanovit-kreditovanie/69686/>.

¹⁰³ Госбюджет и монетарная политика [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/projects/banki/kak-vosstanovit-kreditovanie/69686/>.

¹⁰⁴ Как побороть дефицит госбюджета, инвестиций, кредитов? [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/2000/2020/69624/>.

¹⁰⁵ Мінфін підвищив дохідність ОВДП до 32% [Електронний ресурс] // Інтернет-видання «Економічна правда». – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/4b31f1b2b43f0/>.

Як можна побачити, у 2010 році ситуація дещо стабілізувалася, на що вказує зниження дохідності за ОВДП. Але це можна пояснити лише деяким покращанням загальноекономічної ситуації в країні, а не змінами у бюджетній політиці. Тому ситуація все ще залишається дуже нестабільною.

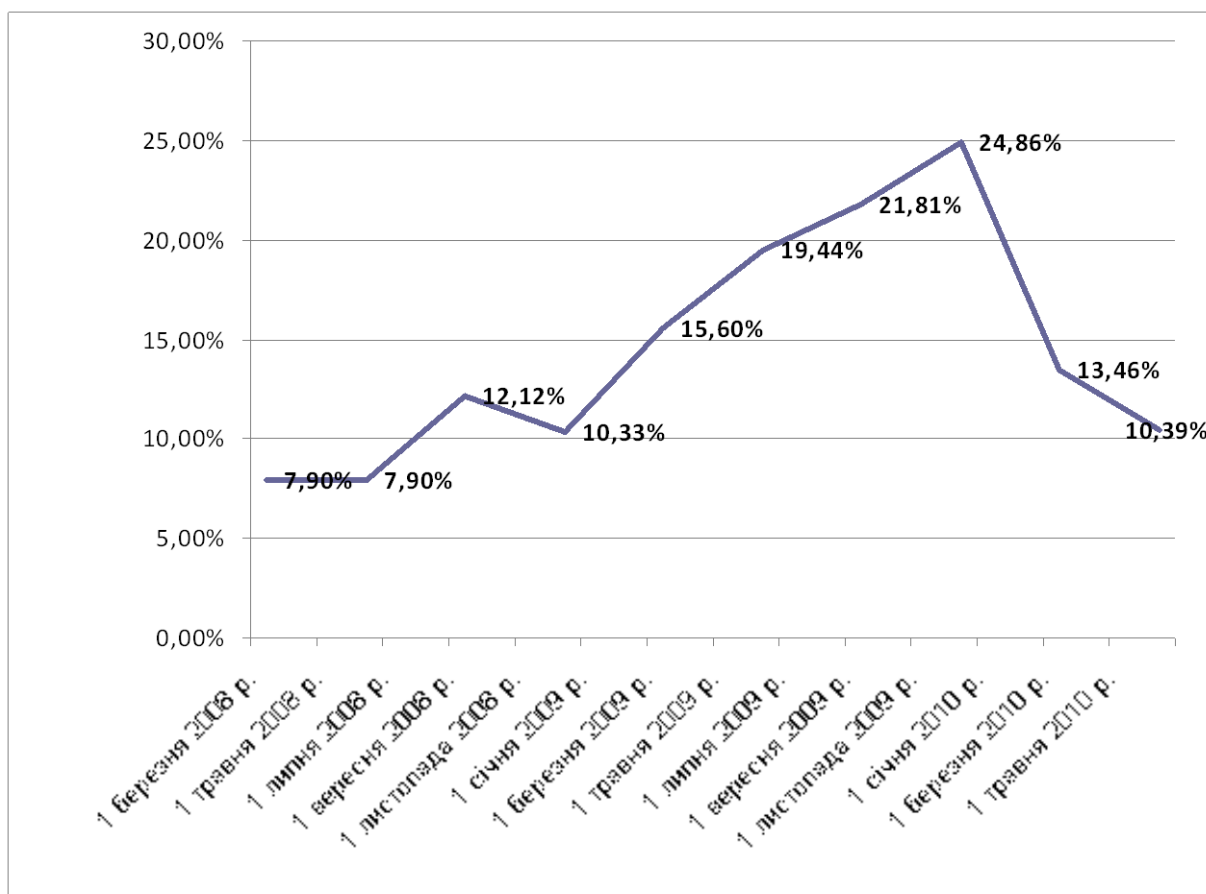


Рис. 2.20. Зміна середньої дохідності за ОВДП за період 2008-2010 роки ¹⁰⁶

У 2010 році на виплату відсотків за державним боргом буде спрямовано близько 7% загальних видатків державного бюджету, тоді як у 2007-2008 роках на це було спрямовано лише 2%. При цьому видатки розвитку становитимуть не більше 8%. Зрозуміло, що за подібних умов, коли зростає державна заборгованість і скорочуються державні інвестиції, можливе лише збільшення навантаження на бюджет, пов'язане із обслуговуванням державного боргу. І ситуація є справді критичною.

¹⁰⁶ Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

Так, В. Геєць пише, що нарощування державного боргу відбувається стрімкими темпами ¹⁰⁷. Заборгованість уряду за ОВДП збільшилася на 25,4 млрд грн лише за IV квартал 2008 р. і на 19,1 млрд грн за 7 місяців 2009 р. При цьому за січень-липень 2009 р. сума ОВДП, які перебувають у власності НБУ, збільшилася на 24,5 млрд грн.

Нарощування внутрішнього боргу за умови недостатньо місткого й диверсифікованого внутрішнього фінансового ринку призводить до монетизації бюджетного дефіциту, наслідками чого можуть бути гіперінфляції та продовження відпливу капіталів із країни.

Крім стрімкого накопичення заборгованості за внутрішніми позиками, особливістю боргової моделі України у 2009 році стало істотне зростання ролі кредитів міжнародних фінансових організації (МФО). Так, за сім місяців 2009 року заборгованість уряду перед МФО збільшилася на 6 млрд дол. США. Крім цього, в поточному році уряд України має намір залучити від Світового банку 500 млн дол. за програмою «Третя позика для політики розвитку» та 750 млн дол. цільової позики на реабілітацію фінансового сектору. Також під державні гарантії заплановано залучати кредити ЄБРР, МБРР і ЕІБ для вдосконалення транспортної інфраструктури та модернізації системи транспортування газу. Загалом, за оцінками МВФ, державний борг України на кінець 2009 р. досяг рівня 35,4% ВВП, у тому числі зовнішній борг – 25% ВВП.

За кризових умов кредити МФО зазвичай виявляються єдиним доступним методом фінансування найнеобхідніших витрат держави без використання емісійних важелів. Однак викликають занепокоєння обсяги приросту зобов'язань перед МФО та відсутність продуктивної основи для безболісного обслуговування накопичених боргів.

Стрімке нарощування заборгованості за кредитами МФО може породжувати загрози неплатоспроможності держави і виникнення кризи платіжного балансу в період погашення накопичених боргів. Так, видатки

¹⁰⁷ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь [Текст] / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

бюджету на погашення й обслуговування державного боргу України істотно збільшаться у 2012-2013 роках. Лише за кредитами МВФ у цей період необхідно буде виплачувати суми, еквівалентні 12-25% валових міжнародних резервів України.

Підсумовуючи, необхідно сказати, що подібне зростання державного боргу, зумовлене надмірним нарощуванням внутрішнього державного боргу, залученням у значних обсягах кредитів МФО, неконтрольованим наданням державних гарантій і трансформацією умовних зобов'язань уряду в прямий державний борг, може спровокувати кризу державної заборгованості вже у 2010-2011 роках. Крім цього, істотне нарощування державного боргу породжує ризики гіперінфляції, дестабілізації платіжного балансу та збереження хронічно високих відсоткових ставок – невід'ємних атрибутів високих бюджетних дефіцитів, які створюватимуть перешкоди для відновлення інвестиційного процесу і переходу економіки на стадію зростання.

Ситуацію щодо державних інвестицій в основний капітал потрібно розглядати у рамках інвестиційної політики. Ми не будемо повторювати загальновідому інформацію щодо технологічної відсталості більшості секторів української економіки та критичного рівня зносу основних фондів. Зараз нас більше цікавить лише один аспект даного питання. Чи достатньо уваги приділялося з боку держави зазначеній проблемі і як це відбилось у державному бюджеті.

Згідно з даними Державного комітету статистики України за період із 1998 до 2008 року інвестиції в основний капітал стрімко зростали і їх обсяг у цілому збільшився майже у 4 рази (до 233 млрд грн), що забезпечило зростання валового внутрішнього продукту в 1,8 раза (на 01.01.2008 – 950 млрд грн). У результаті їх частка у ВВП збільшилась із 13,5% до 24,5%. Потрібно відміти, що у 2009 році ситуація дещо погіршилась. Так, за перше півріччя обсяг інвестицій становив лише 56,7% до аналогічного періоду 2008 року.

Проаналізуємо джерела інвестицій у основний капітал. Відповідні статистичні дані наведені у табл. 2.13.

Основним джерелом капіталовкладень продовжують залишатися власні кошти підприємств. Станом на 2008 рік їх питома вага становила 56,7%. Важливу роль почали відігравати кредити банківських установ. Якщо у 2000 році їх питома вага не перевищувала 2%, то у 2008 році значення зросло до 17,3%. Таким чином, вони стали другим за важливістю джерелом фінансових ресурсів.

Таблиця 2.13

Інвестиції в основний капітал за джерелами фінансування, %
(за даними Держкомстату України)

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Коштів державного бюджету	5,1	5,4	5,0	7,0	10,5	5,5	5,5	5,6	5,0
Коштів місцевих бюджетів	4,1	4,1	3,7	4,1	4,7	4,2	4,3	3,9	4,2
Власних коштів підприємств	68,6	66,8	65,8	61,4	61,7	57,4	57,8	56,5	56,7
Кредитів банків та інших позик	1,7	4,3	5,3	8,2	7,6	14,8	15,5	16,6	17,3
Усього коштів вітчизняних інвесторів	94,1	95,7	94,4	94,5	96,4	95,0	96,3	96,5	96,7
Усього коштів іноземних інвесторів	5,9	4,3	5,6	5,5	3,6	5,0	3,7	3,5	3,3

Роль держави у даному процесі залишається незначною. У 2000 році 5,1% усіх інвестицій було здійснено за рахунок державного бюджету, у 2008 році

спостерігається аналогічне значення – 5,0%. За весь аналізований період лише у 2003 та 2004 роках відбулося збільшення значення цього показника до 7,0 та 10,5% відповідно. І ще одна тенденція, яка заслуговує на увагу. Як можна побачити, протягом усього аналізованого періоду основним інвестором були українські резиденти. Обсяг іноземних інвестицій не перевищував 6% навіть у найкращі роки. До того ж спостерігається тенденція до зменшення їх величини.

Проблема низького рівня фінансування капітальних інвестицій тісно пов'язана із ситуацією, що склалася у сфері бюджетної підтримки науково-технологічної сфери. Недоліки діючої системи бюджетного фінансування зазначеної сфери багато в чому пояснюються специфікою прийняття рішень.

При цьому система бюджетного фінансування:

- ґрунтується на існуючій структурі науково-технологічної сфери України, а не виходить із визначених екзогенно соціально-економічних потреб і пріоритетів;
- не зорієнтоване на кінцеві результати науково-технічної діяльності та їх ефективність, які практично не оцінюються в режимі зворотного зв'язку та корекції планів органами державного управління, що приймають рішення стосовно напрямів та обсягів фінансування науково-технологічної сфери;
- практично не застосовує науково обґрунтовані сучасні нормативи щодо визначення ефективних обсягів фінансування та структури кошторису програми, проекту, теми, не враховує залежності цих нормативів від наукової та виробничої галузей, стадії життєвого циклу інновації тощо;
- не базується на сучасному стані економіки України як відкритої ринкової економіки, що функціонує в жорсткому режимі міжнародної науково-технічної та економічної конкуренції¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку [Текст] / за ред. І.Я. Чугунова. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.

Важливим інструментом державної інноваційної політики у подібних умовах має стати програмно-цільовий метод фінансування науково-технічної діяльності, покликаний забезпечувати ресурсами не випадкові цілі, а розвиток стратегічно важливих галузей.

На сьогоднішній день склалися дуже сприятливі умови для того, щоб змінити ситуацію. Вже зараз можна говорити про деяке покращання макроекономічної ситуації, але попит на гроші з боку бізнесу все ще залишається слабким. Тобто на ринку грошей спостерігається їх певний надлишок. Тож, Уряд міг би залучати через механізм ОВДП кошти, які потім би спрямовувалися на розвиток пріоритетних галузей економіки. Подібне фінансування дозволило б дати додатковий поштовх структурним перетворенням та перевести економіку на стадію зростання.

Іншим важливим аспектом реалізації бюджету останніми роками є відносини між центральним та місцевими бюджетами. Все частіше лунають заяви про необхідність перегляду базових принципів міжбюджетних відносин. Ю. Ганущак, коментуючи Програму економічних реформ Президента України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в тій частині, що описує заплановані зміни у бюджетній сфері, вказує на те, що зазначені зміни були підготовані ще в рамках роботи з підготовки нового бюджетного кодексу в 2009 році і вони не мають принципового характеру. На його думку, серйозна реформа мала б передбачати перш за все формування міжбюджетних трансфертів, виходячи із соціальних стандартів, але це неможливо без реформування місцевого самоуправління в цілому й адміністративно-територіального устрою зокрема¹⁰⁹.

Серед інших потенційних проблем називається підвищення автономності місцевих бюджетів, але і зараз не існує обмежень у визначенні напрямків використання коштів. У той же час відміна секторальних нормативів, як це передбачається програмою, дозволить Міністерству фінансів не пояснювати, на

¹⁰⁹ Реформи Януковича: бюджет, податки, фінанси, дерегуляція [Електронний ресурс] // Зеркало недели. – 2010. - №21. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/1000/1550/69638/>.

прикладі якої адміністративно-територіальної одиниці здійснювалися подібні розрахунки, але ці дані необхідні для оцінки достатності ресурсів для здійснення бюджетних програм.

Позитивним моментом у Програмі є те, що в ній задекларовано створення основних законодавчих принципів та критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій, що закладає базу для бюджету розвитку. Хоча потрібно відмітити, що для цього буде потрібно впровадження не лише середньострокового планування, як це зазначено у Програмі, а середньострокового бюджетування. Але це означає, що необхідно затверджувати в бюджеті показники на декілька років, для того щоб розпорядники могли брати довгострокові бюджетні зобов'язання, коректно проводити тендерні процедури та знижувати вартість закупок. Таким чином, це суттєво звужує можливості для «вільного» розпорядження бюджетними коштами.

Проблемним аспектом є джерела формування місцевих бюджетів розвитку, а саме частина податку на прибуток та прибутковий податок із громадян. Проблема полягає в тому, що ці податки є проциклічними за власною природою і тому потрібен механізм забезпечення збалансованості місцевих бюджетів.

Ще одним недоліком є те, що Програма залишає поза увагою питання податку на землю. Точніше, в ній є обіцянка ввести даний податок, але всі спроби зробити це, що спостерігалось останніми роками, завершилися безрезультатно. В той же час надання місцевій владі права встановлювати ставки зазначеного податку реально змогло б посилити фінансову основу місцевого самоуправління.

Іншим цікавим аспектом взаємодії центрального та місцевих бюджетів є той факт, що рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування тісно пов'язаний із формою їх правоспроможності. В теорії прийнято виділяти зв'язані й роздільні правоспроможності.

Як пише М. Корнєєв¹¹⁰, за першою формою правоспроможностей органи місцевого самоврядування, отримуючи владні повноваження, мають достатню кількість фінансових ресурсів для їх реалізації відповідно до концепції бюджетного федералізму. За другою формою – передаючи владні повноваження органам місцевого самоврядування, центральні органи влади не передають право додатково отримувати необхідні фінансові ресурси, а фінансують їх виконання за допомогою системи міжбюджетних трансфертів. Тим самим право спроможності органів місцевого самоврядування перетворюються на роздільні, що відповідає концепції бюджетного унітаризму.

Вважають, що концепції бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму обумовлюють модель бюджетної системи, прийняту в країні. В той же час модель бюджетної системи повинна відповідати типу місцевого самоврядування. На думку М. Корнєєва, світова тенденція децентралізації владних повноважень і відповідна децентралізація фінансових ресурсів призвели до реформування нормативно-правового забезпечення в Україні в бік перерозподілу владних повноважень відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування. В результаті в нашій країні сформовано такий тип місцевого самоврядування, коли органи місцевого самоврядування є самостійними у виконанні своїх функцій, але одночасно виконують делеговані повноваження центральних органів влади.

Але в той же час він вказує на те, що у світовій практиці в даному випадку фінансові ресурси місцевого самоврядування формуються внаслідок розщеплення загальнодержавних податків. Це призводить до зростання фінансової автономії органів місцевого самоврядування і водночас робить дієвим виконання ними делегованих повноважень.

В Україні рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування є обмеженим (на що вище вказували), що призводить до виникнення

¹¹⁰ Корнєєв, М.В. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / М.В. Корнєєв // ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2009. – 20 с.

суперечності між широким обсягом повноважень та недостатнім рівнем їх фінансового забезпечення.

Однією з найбільших проблем реалізації бюджету є непрозорість цього процесу для суспільства. І зазначена проблема лише посилилась останніми роками. Все частіше відбувається управління даним процесом у так званому ручному режимі. Базовою причиною, чому так відбувається, є той факт, що бюджети останніх років практично ніколи не приймалися у встановлені терміни (про що ми писали й у попередніх пунктах). Але така практика є абсолютно неприпустимою і створює реальну загрозу економічній безпеці держави.

Ми цілком погоджуємось із думкою О. Мініна та О. Шемяткина про необхідність збалансування інтересів влади, бізнесу та громадян у сфері оподаткування. І одним із напрямків цього є забезпечення прозорості виконання державного бюджету. Наприклад, у США існує спеціальний сайт <http://www.usaspending.gov>, на якому кожен бажаючий може побачити, скільки коштів надійшло до бюджету та на які цілі вони були витрачені державними органами¹¹¹.

З урахуванням усього вищевикладеного можна зробити такі висновки. У сучасному світі зростає роль державних фінансів. Остання фінансова криза довела, що ринкова система не здатна самостійно відновлювати і досягати макроекономічної рівноваги. Без суттєвих державних вливань коштів у економіку та націоналізації збанкрутілих банківських установ, світ могла б охопити криза, яка за своєю глибиною перевершила б Велику депресію. І, на нашу думку, роль держави у ринковій економіці надалі буде тільки зростати.

Базуючись на аналізі, проведеному в попередніх пунктах роботи, нами було визначено основні проблеми реалізації бюджету останніми роками: зростання дефіциту державного бюджету; збільшення державного боргу; переважання у бюджеті витрат соціального характеру на фоні скорочення капітальних інвестицій; дисбаланс у міжбюджетних відносинах.

¹¹¹ Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь [Текст] / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

Зазначені проблеми тісно пов'язані між собою і, на нашу думку, є частиною більш загального питання – відсутності довгострокової стратегії розвитку України. В умовах невизначеності цілей розвитку країни державний бюджет використовується лише для вирішення поточних проблем. Переважання соціальних трансфертів підриває майбутній потенціал України і є однією із основних причин дефіциту державного бюджету. Широке використання зовнішніх позик для покриття дефіциту зменшує здатність держави до проведення самостійної економічної політики й призводить до втрати економічної незалежності.

Розділ 3

ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ЧАСТИНІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Науково-методичні засади бюджетного регулювання розвитку територій

Сучасний стан державного управління регіональним розвитком та процеси децентралізації гостро вирізняють проблему бюджетного регулювання. Виникнення конфліктних ситуацій між центром та регіонами щодо обсягів трансфертної підтримки свідчить не тільки про надмірну заполітизованість процесу фінансової децентралізації, а й про те, що сам механізм формування місцевих бюджетів є недостатньо ефективним. Звідси вдосконалення механізму формування місцевих бюджетів, зокрема його складової – бюджетного регулювання, стало однією з нагальних проблем, вирішення якої впливає на добробут кожного громадянина і розвиток економіки регіонів загалом. Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни можливе за умови проведення активної державної політики підтримки регіонів через механізм фінансового вирівнювання.

Вирішення соціально-економічних проблем розвитку як країни, так і її регіонів забезпечується бездоганною роботою бюджетного механізму, який має значну кількість важелів, які уможливають здійснення державою розподільчих та перерозподільчих функцій і, у свою чергу, сприяє реалізації основних засад бюджетної політики.

У процесі бюджетного вирівнювання доходів та видатків виникають міжбюджетні відносини, які є основною формою взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Бюджетний механізм містить у собі кілька інших важливих складових механізмів, а саме:

- управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами;
- формування бюджетних ресурсів;
- розподіл бюджетних ресурсів;
- використання бюджетних ресурсів;
- контроль та аналіз використання бюджетних ресурсів¹¹².

Усі зазначені складові мають відчутний вплив на можливості територіального розвитку і є основою досягнення відчутних результатів регіонального розвитку. Оскільки доходи й видатки територій змінюються кожного року, а їх збалансування не завжди можливе (особливо за необхідності реалізації проектів, які потребують значної фінансової підтримки), виникає необхідність у втручанні держави в процес організації перерозподілу бюджетних ресурсів з метою збалансування всіх видів бюджетів.

Таким чином, бюджетне регулювання передбачає надання бюджетних ресурсів із бюджетів вищих рівнів бюджетам нижчих рівнів із метою їх збалансування для досягнення планових показників соціально-економічного розвитку відповідних територій країни. Зазначений перерозподіл здійснюється відповідними органами щодо бюджетів нижчих рівнів, а саме обласні ради регулюють районні й міські (обласного підпорядкування) бюджети, районні ради – селищні, міські (районного підпорядкування) бюджети, міські ради – бюджети районів у містах. На вищому рівні Верховна Рада України здійснює перерозподіл бюджетних коштів між бюджетами областей, міст (Київ, Севастополь), АР Крим. При цьому важливими є методи, які використовуються для підтримки бюджетів нижчих рівнів. Серед них виділяють такі:

- балансовий метод, який передбачає збалансування бюджетів усіх рівнів;

¹¹² Куценко, Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с.

- нормативний метод, за яким доходи від збору податків до бюджетів різних рівнів установлюються, виходячи із затверджених нормативів;
- метод перерозподілу, який передбачає застосування нормативів відрахувань, за рахунок яких бюджети регулюються за незбалансованості їх дохідної і видаткової частин через дотації та субвенції;
- податковий метод, який дозволяє отримувати платежі за встановленими нормативами і ставками.

Крім основних вищезазначених методів, застосовуються і такі: дотації: субвенції, субсидії, міжбюджетні трансферти.

Дотація (від лат. *dotatio* – дар) – це виділення коштів із бюджету для покриття запланованих збитків або збалансування бюджетів нижчих рівнів, підприємств і організацій державної форми власності. Вона носить нецільовий характер і надається у разі перевищення витрат над доходами бюджету, а також у тому, що вона не підлягає поверненню до бюджету, з якого була надана.

На відміну від дотації субвенція має цільовий характер і виділяється в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про її надання. Субвенції широко застосовуються як інструмент бюджетного регулювання для збалансування бюджетів у багатьох державах світу і в Україні в тому числі. Субвенція видається бюджету нижчого рівня з чітко визначеним призначенням як державна фінансова допомога на програми і заходи, спрямовані на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів, де такий мінімум не забезпечується власними бюджетними доходами за не залежними від них причинами економічного розвитку.

Субвенція надається на компенсацію недоотриманих доходів у зв'язку з нерівномірністю їхнього розподілу між регіонами країни, а також на фінансування заходів, пов'язаних із вирівнюванням соціального розвитку територій.

Субвенції можуть призначатися як із Державного бюджету України місцевим бюджетам, так і з бюджетів АРК та інших місцевих бюджетів для бюджетів нижчих рівнів.

Під субсидією розуміють форму грошової допомоги, яка надається державою за рахунок коштів бюджету, а також спеціальних фондів юридичним та фізичним особам, місцевим державним органам, іншим державам. Як інструмент бюджетного регулювання субсидія застосовується з метою збалансування регіональних та місцевих бюджетів, зміцнення їх дохідної бази й завжди передається безповоротно і безвідплатно з вищих ланок бюджетної системи нижчим ланкам. Субсидія може бути цільовою (на конкретні видатки) і без конкретизованих напрямів використання. Вона не пов'язується безпосередньо з фінансовим станом бюджету, який її отримує.

Поки що субсидії ще не знайшли в Україні такого широкого застосування, як це спостерігається у розвинених країнах світу, наприклад у США, Англії, Франції, Німеччині та ряді інших країн. У цих країнах розрізняють прямі та непрямі державні субсидії. Прямі субсидії скеровуються на фінансування капітальних вкладень у галузі, розвиток яких необхідний для економіки в цілому, на фундаментальні дослідження, перепідготовку кадрів, створення нових місць у найбільш відсталих регіонах, на підтримку військово-промислового комплексу. Непряме субсидіювання здійснюється в основному шляхом податкової та кредитної політики ¹¹³.

Що стосується міжбюджетних трансфертів, то згідно з Бюджетним кодексом України 2001 року – це «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються від одного бюджету до іншого» ¹¹⁴. Крім того, в Кодексі дається поняття дотації вирівнювання як міжбюджетного трансферту «на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує» ¹¹⁵.

¹¹³ Юрій, С. І., Бескид Й. М. Бюджетна система України. – К.: НІОС, 2000. – 446 с.

¹¹⁴ Куценко, Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с.

¹¹⁵ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 37-38.

Важливим з точки зору розподілу видатків між бюджетами різних рівнів є один із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, а саме принцип субсидіарності, який наголошує на необхідності розподілу видатків між бюджетами різних рівнів з метою максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів. Це є суттєвим принципом, який додатково впливає на бюджетне регулювання розвитку територій.

Для забезпечення територіального розвитку Кодексом також закріплені певні податки та збори (обов'язкові платежі) на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Таке закріплення визначається як кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс України (2001 року) дозволяє місцевим бюджетам самостійно розпоряджатися такими податками, зборами, платежами:

- податок із доходів фізичних осіб;
- державне мито;
- плата за ліцензії на впровадження певних видів господарської діяльності;
- плата за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;
- надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам ¹¹⁶.

Ці податки, збори, обов'язкові платежі враховуються при визначенні суми міжбюджетних трансфертів.

Додатково кожен регіон має так званий коефіцієнт вирівнювання, який застосовується під час розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що

¹¹⁶ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 37-38.

передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування.

При цьому Бюджетним кодексом 2001 року установлюється фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Реалізація конкретних проектів розвитку можлива за рахунок цільового фінансування у вигляді субвенцій, тобто міжбюджетних трансфертів «для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції»¹¹⁷.

У Державному бюджеті України 2001 року передбачені такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

- дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам і бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;
- додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;
- субвенція на здійснення державних програм соціального захисту;
- субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, установлених державою;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів залежить від таких факторів, як фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної платоспроможності відповідного бюджету; розрахунковий

¹¹⁷ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 37-38.

обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; коефіцієнт вирівнювання; норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку на кількість населення.

Крім того, важливе значення в регулюванні розвитку територій мають міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами. Зокрема, можуть передбачатися такі їх види:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
- субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
- додаткові дотації та інші субвенції ¹¹⁸.

Бюджетний кодекс України (2001 року) закріпив механізм перерозподілу доходів і видатків, що містять у собі:

- раціональний розподіл видатків;
- закріплення дохідних джерел за бюджетами різних рівнів;
- формулювання системи трансфертів між державним і місцевими бюджетами;
- побудова системи цільових субвенцій, як правило, спрямованих на соціальний захист ¹¹⁹.

Особливе положення з-поміж не рівних за розвитком й економічним потенціалом територій можуть мати ті з них, які перебувають у кризовому соціально-економічному стані. Згідно із нормами Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» такі регіони віднесено до депресивних і вони

¹¹⁸ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 37-38.

¹¹⁹ Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К.: Парлам. вид-во, 2001.

мають право на отримання гарантованого мінімуму для фінансування програм подолання депресивності – не менше 0,2 % дохідної частини бюджету за відповідний період. На розмір цієї суми, в свою чергу, не впливають визначені суми дотацій та субвенцій, що спрямовуються місцевим органам влади на виконання їх повноважень¹²⁰.

З метою стимулювання розвитку депресивних територій можуть здійснюватися:

- цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;
- надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам;
- сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва;
- спрямування міжнародної технічної допомоги на вирішення актуальних соціально-економічних та екологічних проблем.

Концептуальною основою забезпечення розвитку територій може бути тільки децентралізація міжбюджетних відносин, яка має поєднувати інтереси центральних і місцевих органів влади, місцевого самоврядування, громадян, підприємницьких структур. Децентралізація є найбільш ефективною системою управління бюджетними коштами на місцях. І це доведено практикою розвинених країн світу. Базовою концепцією в такій системі є обмеження впливу центральних органів влади на роботу регіонів і розподіл функцій та повноважень між ними.

Таким чином, фактично мова йде про еволюцію міжбюджетних відносин, тобто відносин між «державою, АР Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України»¹²¹. Відповідно метою таких відносин є забезпечення відповідності між

¹²⁰ Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України від 08.09.2005 р., №2850-IV.

¹²¹ Бюджетний кодекс України [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 37-38.

повноваженнями на здійснення видатків та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання таких повноважень.

Слід відзначити, що розвинені країни світу в практиці бюджетного регулювання вже давно застосовують принципи, які покладені в основу бюджетного федералізму. Не дивлячись на назву (федералізм), ці принципи є актуальними для держав з будь-якою політичною формою їх організації. Базовими серед них є такі:

- поєднання загальнодержавних цілей і потреб соціуму як основа для врахування інтересів усіх рівнів влади щодо бюджетних завдань;
- балансування централізації і децентралізації в розподілі бюджетно-податкових повноважень, доходів і витрат у бюджетній системі, їх передачу між бюджетами різних рівнів на виваженій основі;
- висока самостійність бюджетів нижчих рівнів і відповідальність органів влади кожного рівня за їх збалансованість, бюджетне наповнення виходячи з податкових можливостей кожної території при забезпеченні необхідних податкових повноважень місцевих органів влади;
- постійна активна участь усіх територій, регіонів у формуванні, реалізації і контролі за бюджетно-податковим процесом у державі, включаючи міжбюджетні відносини.

Головний постулат, таким чином, може бути виражений у тому, що місцеві громадські блага мають постачатися місцевими, а не центральними органами влади, що виражають інтереси громадян, які проживають на даній території. А фінансування такої діяльності місцевих органів влади має проводитися переважно за рахунок податків споживачів таких благ. Тобто податки не повинні бути загальнодержавними, вони мають бути закріплені за місцевими органами влади і які також можуть бути зіставлені з витратами місцевих органів влади. Відповідно видаткові і дохідні повноваження мають бути зосереджені в руках одного й того самого органу влади.

Це ідеальна модель бюджетного федералізму, яка на практиці зустрічається зрідка і має скоріше теоретичний характер. На практиці між витратними повноваженнями і дохідними можливостями існує розрив. Виникає так званий вертикальний дисбаланс. Існує і горизонтальний дисбаланс, який обумовлений нерівномірним розподілом дохідної бази між регіонами. Тому бюджетний федералізм також має на меті усунення вертикального і горизонтального дисбалансу шляхом відповідно вертикального і горизонтального вирівнювання бюджетних систем.

Вертикальне вирівнювання вважається більш важливим і складним завданням. Навіть якщо спостерігається рівновага бюджетів різних рівнів все одно проявляються значні відмінності між бюджетами окремих територій. Як правило, це обумовлено низкою об'єктивних факторів і причин, які не залежать від самих територій: рівень економічного розвитку території, господарська спеціалізація, чисельність і щільність населення, природно-кліматичні умови, близькість кордонів сусідніх держав тощо.

Вирівнювання вертикального дисбалансу можливе за рахунок вищезазначених інструментів, таких як дотації, субсидії, субвенції, а також бюджетних позик і бюджетного кредиту. Крім того, окремі території можуть отримати спеціальний статус або особливий економічний режим.

У світовій практиці існує три основні підходи щодо надання регіону особливого економічного режиму:

- індивідуально-договірний підхід, який передбачає, що центральна влада домовляється з кожним регіоном окремо щодо розподілу податкових надходжень та інших умов;
- створення спеціальних бюджетних режимів, у рамках яких окремим регіонам надаються особливі права у питаннях податків і витрат;
- використання нормативно-розрахункових формул субсидій з метою часткового вирівнювання бюджетних умов регіонів¹²².

¹²² Мысляева, И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. / И.Н. Мысляева. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 268 с.

Перший і другий підходи застосовуються достатньо рідко, в той час як третій підхід є найбільш популярним у практиці бюджетного регулювання розвитку територій серед багатьох розвинених країн світу.

Крім вищезазначених підходів, прийнято розрізняти дві моделі бюджетного федералізму: децентралізовану і кооперативну.

Децентралізована модель застосовується в таких країнах, як США, Великобританія, Японія, Канада і має такі особливості:

- органи регіональної влади отримують високий ступінь фінансової самостійності;
- фінансовим забезпеченням незалежності і самостійності є право регіонів встановлювати власні податки і визначати порядок оподаткування;
- чіткий розподіл і закріплення відповідних податків і доходів за кожним рівнем бюджетної системи;
- центральний уряд не контролює бюджетну діяльність регіональних органів і не займається проблемами горизонтальних дисбалансів;
- система бюджетного вирівнювання розвинена досить слабо, а кошти з централізованого бюджету, як правило, надаються на фінансування конкретних програм у вигляді цільових перерахувань;
- центральний уряд знімає з себе всю відповідальність за борги регіональних урядів і не відповідає за дефіцит їх бюджетів; регіональні уряди самостійно шукають кошти для погашення дефіциту бюджету.

Кооперативна модель бюджетного федералізму набула значного поширення в сучасній практиці бюджетного регулювання розвитку територій. Вона існує у більшості європейських країн і може бути охарактеризована таким чином:

- значна участь регіональних органів влади у перерозподілі національного доходу;
- наявність власних податків і доходів для кожного рівня бюджетної системи;

- впровадження місцевих ставок для державних і територіальних податків;
- підвищена відповідальність центру за стан регіональних фінансів (наявність дефіциту бюджету, боргів);
- обмеження самостійності регіональних органів влади у питаннях зовнішніх позичань; як правило, цим займаються тільки центральні органи влади, регіональні органи можуть позичати кошти тільки на внутрішньому ринку;
- наявність розвиненого механізму перерозподілу грошових коштів між рівнями бюджетної системи через субсидії, дотації, субвенції.

Кооперативна модель використовується за наявності значних диспропорцій у рівнях бюджетної забезпеченості різних регіонів. Тому саме в цій моделі важливу роль відіграють інструменти вертикального вирівнювання – дотації, субсидії, субвенції. При цьому доходи, як правило, поділяються на власні і регулюючі.

Власні доходи являють собою податки і доходи, які закріплені за відповідним бюджетом повністю або частково на постійній основі у відповідності до чинного законодавства. При цьому слід мати на увазі, що фінансова допомога не є власним доходом відповідного бюджету.

В той же час регулюючі доходи формуються за рахунок податків і доходів, які згідно діючого законодавства встановлюються органами влади при формуванні бюджету на наступній фінансовий рік на тимчасовій основі із зазначенням строку і відповідного нормативу відрахувань у бюджеті нижчого рівня.

З точки зору фінансування розвитку територій, яке здійснюється шляхом надання необхідних сум з центрального бюджету, важливими є принципи, які застосовуються при такому фінансуванні:

- отриманні максимального ефекту при мінімальних витратах. Ефект може проявлятися або у вирішенні максимальної кількості поставлених завдань соціально-економічного розвитку територій при

фіксованому обсязі грошових коштів або у збільшенні припливу бюджетних коштів за рахунок збільшення доходів отримувачів бюджетних трансфертів;

- цільовий характер використання бюджетних асигнувань, що забезпечується виділенням коштів конкретним отримувачам;
- надання бюджетних коштів тільки за умови повного використання раніше отриманих асигнувань, що дозволяє здійснювати ефективний контроль за використанням раніше виділених коштів і дозволяє більш раціонально розпоряджатися обмеженими бюджетними коштами;
- неповернення бюджетних асигнувань;
- безоплатність бюджетних асигнувань.

На жаль, сучасний стан справ у сфері розподілу повноважень між центральним і місцевими бюджетами є незадовільним. Причиною цього є фактичне делегування значної частини повноважень, функцій, завдань від центру на місця. Значну питому вагу проблем місцевого устрою місцеві органи влади повинні вирішувати самостійно. Але розширення повноважень місцевих органів влади не супроводжується відповідною передачею їм фінансових ресурсів. Як результат різниця між витратними статтями і отриманими доходами збільшується, що фактично призводить до втрати самостійності місцевими органами влади і відповідно зростає їх залежність від фінансування з боку коштів централізованого бюджету.

У цьому контексті виникає необхідність або розширення повноважень регіонів щодо використання зібраних податків на місцеві потреби, або зменшення витрат, які мають ними фінансуватися. Як варіант можна також запропонувати включати до складу державного бюджету захищені статті, які б забезпечували належне фінансування витратних статей окремих територій.

Слід зазначити, що сучасна практика бюджетного регулювання розвитку територій багато в чому базується на засадах розподілу видатків і доходів за бюджетами різних рівнів. У реаліях української держави таке розмежування має вигляд, наведений у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Механізм розподілу бюджетних ресурсів¹²³

Форма розподілу	Законодавча основа	Економічні важелі
Інструментарій розподілу доходів бюджету		
Міжбюджетний розподіл доходів	Порядок розмежування доходів між бюджетами	Закріплені (директивні) доходи за різними рівнями бюджетів
Бюджетне регулювання доходів	Порядок регулювання доходів місцевих бюджетів	Регулюючі доходи місцевих бюджетів на основі: – відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів; – міжбюджетних трансфертів; – дотацій вирівнювання – субвенцій
Міжбюджетний перерозподіл грошових коштів	Порядок перерозподілу внутрішніх бюджетних потоків	Вилучені кошти бюджетного надлишку. Бюджетні позички на покриття касових розривів, взаємні розрахунки між бюджетами
Інструментарій розподілу видатків бюджету		
Міжбюджетний розподіл видатків	Порядок розмежування видатків між бюджетами	Групи розмежування видатків за принципом субсидіарності. Передбачені видатки в бюджеті: – поточні видатки; – видатки розвитку
Бюджетне фінансування	Порядок та умови надання і використання коштів (затверджуються Верховною Радою України)	Кошторисне фінансування. Державні інвестиції. Цільові позики з бюджету держпідприємствам. Державні дотації підприємствам та установам
Бюджетне резервування	Порядок формування резервного фонду Кабінетом Міністрів України і резервних фондів місцевих рад	Непередбачені загальнодержавні резервні видатки. Резервні місцеві видатки

¹²³ Куценко, Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с.

Бюджетне регулювання видатків	Порядок видатків установ	нормування бюджетних	Норми бюджетного забезпечення: – обов'язкові норми видатків; – розрахункові норми видатків
-------------------------------	--------------------------	----------------------	--

Розподіл видатків може базуватися на двох принципах: відомчій підпорядкованості та територіальному розташуванню об'єктів фінансування. Останній принцип є домінуючим у сучасній системі бюджетного регулювання і він також закріплений у Бюджетному кодексі України 2001 року.

Розподіл доходів є похідним від розподілу видатків та має здійснюватися за такими принципами:

- податки не повинні повністю перераховуватися за межі території, на якій вони були зібрані, адже в такому випадку місцеві органи влади не матимуть сильної мотивації щодо їх належного збору;
- база оподаткування має бути збалансованою між регіонами, що сприятиме формуванню однакових можливостей в отриманні фінансових ресурсів у різних регіонах;
- база оподаткування має бути достатньо широкою, щоб задовольняти видаткові потреби місцевих бюджетів, або кількість податків і зборів може бути обмеженою, але кількісні показники фактично зібраних коштів дозволяли б проводити фінансування закріплених бюджетом видатків;
- податок повинен стягуватися з не надто мобільних сфер підприємницької діяльності, адже в іншому випадку платники податку будуть змінювати свою територіальну приналежність з регіонів із значним податковим тягарем до регіонів із відносно м'яким податковим кліматом;
- податки не повинні створювати значних економічних викривлень;
- адміністрування податків не повинно бути пов'язане із значними труднощами з боку владних структур;

- суспільні послуги місцевих органів влади, які надаються конкретним споживачам, мають фінансуватися за рахунок плати, яку вносять ці споживачі ¹²⁴.

Реформування бюджетної системи, яке було започатковане ще 2001 року з прийняттям Бюджетного кодексу України, спиралося на сучасні методи і підходи щодо складання і виконання бюджетів, ефективність яких підтверджена світовим досвідом. Одним з таких інструментів, який забезпечує в тому числі належний розподіл коштів між регіонами, враховуючи їх інтереси у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій, є програмно-цільовий метод (ПЦМ). На рівні державного бюджету окремі елементи цього методу почали запроваджувати 2002 року, але місцеві бюджети продовжують формувати на базі утримання через механізми перерозподілу бюджетних коштів. Це призводить до викривлення самого бюджетного механізму, адже таким чином утримується сама бюджетна сфера, а не вирішуються проблеми конкретної території або досягнення поставлених суспільних цілей окремого регіону. Як вже зазначалось вище, реальних фінансових ресурсів, які є в розпорядженні регіональних властей, не вистачає для виконання повноважень, які делеговані ним державою.

Програмно-цільовий метод якісно відрізняє спроможність вирішувати основні пріоритетні завдання розвитку територій через раціональне та ефективне управління бюджетними ресурсами. Поряд з цим він забезпечує контроль за цільовим використанням коштів і досягнутими результатами. Увага зосереджується саме на тому, як послуги, надані на виділені кошти, задовольняють потреби населення та суб'єктів господарювання, які сплачують податки на даній території.

Ефективність ПЦМ доводить той факт, що такі країни, як США, Канада, більшість країн ЄС, Австралія, Нова Зеландія активно застосовують його при реалізації бюджетної політики. Останні дві країни досягли вражаючих результатів щодо відкритості і прозорості діяльності урядових структур і їх

¹²⁴ Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К.: Парлам. вид-во, 2001.

досвід застосування ПЦМ ставлять як приклад для наслідування іншими країнами світу.

Отже, повноцінне запровадження ПЦМ повинно призвести до істотних змін у бюджетній ідеології, адже складання бюджету в цьому випадку буде зосереджено не на ресурсній базі, а на тих результатах, які необхідно досягти в державному секторі, маючи в розпорядженні наявні ресурси. Це в свою чергу дозволяє підвищити ефективність і дієвість самого державного сектору шляхом впровадження елементів аналізу і зіставлення здійснених витрат і досягнутих результатів. Тобто сам аналіз має стати інструментом оцінки, який забезпечує схвалення та реалізацію тих програм, результати від яких перевищують здійснені витрати.

Програмно-цільовий метод за своєю суттю формує систему звітування і оцінки роботи, таким чином забезпечуючи високу прозорість ухвалення рішень: суспільство може отримувати чітку картину того, що робить розпорядник бюджетних коштів, чого намагається досягти, яким чином він це збирається робити і наскільки успішно він це здійснює. Такий підхід дозволяє створювати сприятливі умови для розроблення бюджетної політики, коли приймаються більш раціональні фінансові рішення щодо рівня та складу видатків бюджету.

Особливе значення має впровадження ПЦМ на місцевому рівні. Вищеокреслені проблеми розвитку окремих територій можуть бути вирішені більш ефективно саме за рахунок застосування програмно-цільового методу складання місцевих бюджетів. Адже ті переваги, які містить в собі методологія ПЦМ, спроможні допомогти при вирівнюванні територіального розвитку країни. Серед найбільш суттєвих позитивних моментів ПЦМ слід зазначити:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, наявність чітко зрозумілих цілей, завдань, які вирішуються, підвищення контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їх роботи;

- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і безпосередніми виконавцями;
- підвищення відповідальності розпорядника бюджетних коштів за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- якісні зміни в розробленні бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Повноцінному впровадженню ПЦМ можуть заважати окремі фактори, усунення яких має стати пріоритетами бюджетної політики на наступні роки:

- необхідність внесення суттєвих змін до існуючої нормативно-правової бази для впровадження ПЦМ;
- необхідність належного ресурсного забезпечення процесу впровадження ПЦМ, особливо кадрового й інформаційного;
- недостатньо висока частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни;
- можливі труднощі із тривалістю впровадження ПЦМ через недосконалість структури місцевих органів влади, а саме їх значна кількість;
- впровадження ПЦМ потребує зміни ідеології, методів і способів роботи всіх гілок влади.

Впровадження ПЦМ на всіх рівнях бюджетної системи України потребує вжиття таких першочергових заходів:

- створити єдину методологічну базу ПЦМ формування, виконання і контролю за бюджетами та середньострокового бюджетного планування для державного та місцевих бюджетів;
- підготувати пропозиції щодо змін у Бюджетному кодексі України та інших пов'язаних законодавчо-нормативних актах з метою законодавчого закріплення основних понять, правил і процедур ПЦМ;
- розробити і затвердити стратегічний нормативно-правовий документ, в якому будуть чітко визначені основні етапи впровадження ПЦМ у

бюджетному процесі України із закріпленням строків, виконавців і відповідальних осіб щодо впровадження відповідних заходів;

- необхідно розробити методологію стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, виходячи з визначених пріоритетів державної та регіональної соціально-економічної політики з метою формування засад для впровадження середньострокового бюджетного планування;
- запровадити програмну класифікацію видатків місцевих бюджетів;
- запровадити державні стандарти надання соціальних послуг з метою їх використання для розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на середньостроковій перспективі;
- розробити базовий перелік фінальних показників ефективності виконання бюджетних програм;
- розробити навчальні програми та провести навчання і підвищення кваліфікації з ПЦМ бюджетування серед фінансово-економічних фахівців і керівників відповідних підрозділів органів місцевої влади та розпорядників бюджетних коштів;
- залучити науковців – спеціалістів з питань бюджетної сфери до розроблення методико-теоретичних основ ПЦМ в Україні;
- вжити необхідних інформаційно-комунікативних заходів з метою обговорення проблемних питань та обміну досвідом у використанні ПЦМ бюджетування на різних рівнях бюджетної системи України ¹²⁵ .

Підсумовуючи вищевикладене, слід підкреслити виняткове значення фінансового вирівнювання для досягнення позитивної економічної динаміки в країні, реалізації завдань регіональної політики, забезпечення соціальної справедливості і політичної стабільності в суспільстві, що зумовлює доцільність дотримання таких підходів при його здійсненні:

¹²⁵ Шевченко, О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / О. Шевченко, І. Іванова // Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 / за ред. А.С. Гальчинського. – К.: НІДС, 2006. – С. 399-408.

- взяття до уваги та врахування існуючих відмінностей у соціально-економічному розвитку територій, регіонів, населених пунктів, особливостей їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, соціально-демографічні та інші умови, які призводять до суттєвих відмінностей у бюджетних видатках;
- розроблення програм і система впровадження конкретних заходів фінансового вирівнювання повинна бути узгоджена із визначеними у чинному законодавстві пріоритетами та завданнями регіональної і державної політики, повинна враховувати існуючі критерії та проблеми депресивних територій країни, які потребують додаткових бюджетних асигнувань;
- балансування видатків місцевих бюджетів повинно супроводжуватися вирівнюванням їх дохідної бази як основного чинника щодо формування еквівалентних потенціалів функціонування територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових бюджетних видатків;
- підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної бази їх бюджетів шляхом встановлення конкретних показників доходів місцевих бюджетів, які залишаються в їх розпорядженні;
- забезпечення однакового рівня якості суспільних послуг громадянам в рамках окремої території, регіону, міста, який гарантується законодавством країни і є головною метою балансування видатків органів місцевого самоврядування.

3.2. Принципи бюджетного вирівнювання, міжбюджетні трансфери і субсидії

Сучасний стан регіонального розвитку України характеризується високою диференціацією регіонів за рівнем людського розвитку (рис. 3.1). Це обумовлено як відмінностями економічного розвитку регіонів внаслідок їх географічного становища чи економічної спеціалізації, так і різною якістю управління на рівні регіональної влади. Прикордонні території України внаслідок розташування на периферії та інших факторів досить часто є регіонами депресивними, незважаючи на значний експортно-імпортний потенціал. Тому для подолання розривів у фінансуванні регіонів виникає необхідність застосування бюджетного вирівнювання як механізму перерозподілу бюджетних фінансових ресурсів між регіонами.

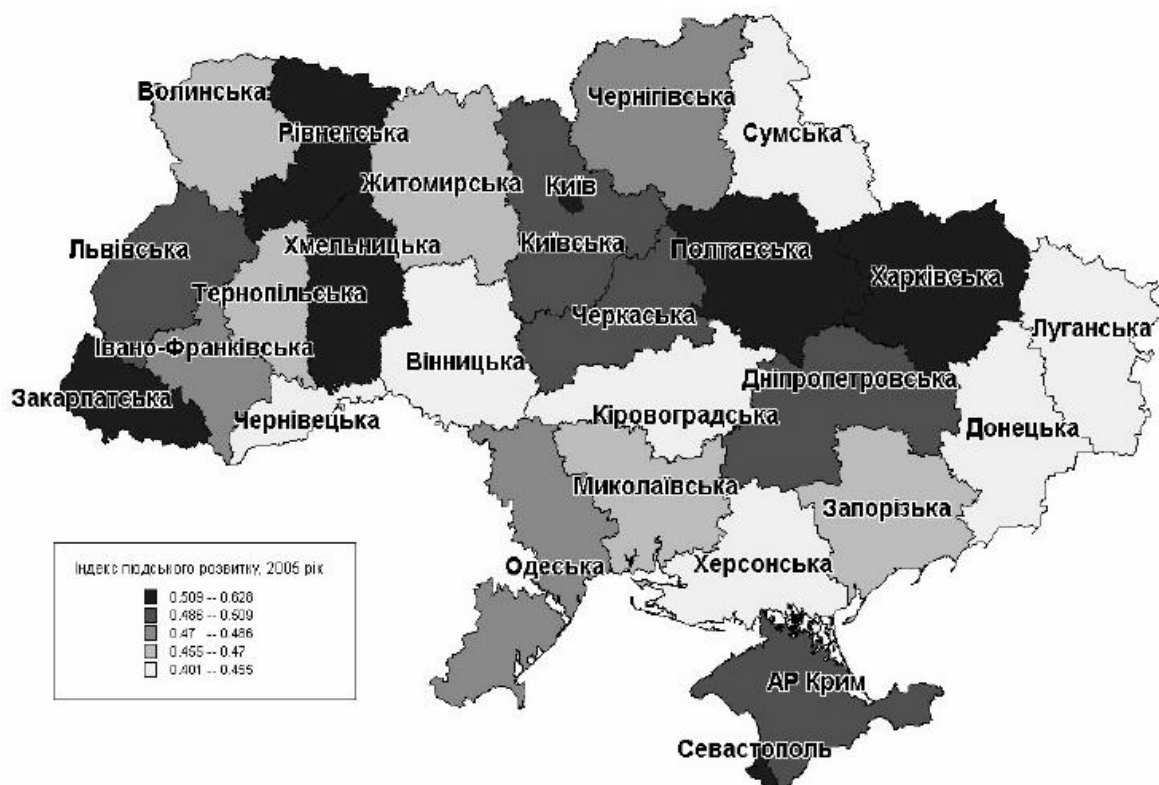


Рис. 3.1. Індекс людського розвитку за регіонами України (2006 р.)¹²⁶

Однією з функцій держави є забезпечення суспільства такими базовими послугами, як освіта, безпека, здоров'я, охорона навколишнього середовища

¹²⁶ Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.

тощо. Необхідність застосування бюджетного вирівнювання пояснюється тим, що на місцеві органи влади покладені завдання щодо забезпечення цілого ряду колективних благ і послуг, оскільки вважається, що на місцях розподіл фінансових ресурсів буде більш оптимальним та ефективним.

При цьому місцеві податки і збори для жителів територіальної громади постають як ціна благ, що надаються на локальному рівні. Втім більш «бідні» регіони не можуть покрити витрати на надання суспільних благ за рахунок місцевих податків і зборів, тому змушені звертатися по фінансову допомогу до держави. Механізм перерозподілу бюджетних коштів між регіонами з метою збалансування їх доходів і видатків і є бюджетним вирівнюванням.

С.І. Юрій і В.М. Федосов дають таке тлумачення терміна «фінансове вирівнювання». Вони вважають, що це приведення витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) у відповідність до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій ¹²⁷.

М.І. Карлін зауважує, що система бюджетного вирівнювання визначає взаємодію між державним і регіональними бюджетами, яка дозволяє будь-кому з громадян держави отримувати певний рівень суспільних послуг, незалежно від того, на території якого регіону він проживає. Конкретними механізмами реалізації горизонтального бюджетного вирівнювання в Україні є система міжбюджетних трансфертів ¹²⁸.

Надзвичайно важливе місце у забезпеченні функціонування механізму фінансового вирівнювання займає організаційна структура, що включає сукупність органів управління, які взаємодіють між собою при здійсненні фінансового вирівнювання на різних стадіях бюджетного процесу: прогнозування, планування, виконання, звітування, контролю. Організаційну структуру становлять вищі органи державної влади (Верховна Рада України,

¹²⁷ Теорія фінансів [Текст] : підручник / за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури, 2009.

¹²⁸ Карлін, М.І. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М.І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с.

Президент України, Кабінет Міністрів України), центральні органи виконавчої влади та їх місцеві органи (насамперед Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державний комітет статистики України та ін.), місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Аналіз наукових підходів до розуміння сутності і особливостей бюджетного вирівнювання дозволив запропонувати підхід до побудови системи бюджетного вирівнювання в країні, поданий у вигляді алгоритму на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Алгоритм побудови системи бюджетного вирівнювання

Об'єктивна необхідність здійснення державою фінансового вирівнювання зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів. Конфігурація механізму фінансового вирівнювання визначається особливостями територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів механізм фінансового вирівнювання зазнає постійних перетворень і потребує вжиття адекватних коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності його функціонування у динамічно змінюваних умовах. Цього неможливо досягти без застосування комплексного підходу до вирішення ключових завдань системної трансформації управління суспільними процесами на всіх рівнях.

На необхідності активного використання й удосконалення фінансового вирівнювання місцевих бюджетів наголошується практично в усіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів: Концепції державної регіональної політики, щорічних Посланнях Президента України, Програмах діяльності уряду. Президент переконаний, що необхідно змінити механізм бюджетного фінансування та формування ресурсної бази місцевого самоврядування, щоб місцева влада отримала достатній ресурс для вирішення потреб своєї громади. При цьому наводиться як позитивний приклад європейська модель, відповідно до якої прийняття місцевих бюджетів здійснюється незалежно від ходу роботи над центральним бюджетом.

Як показує дослідження, у розвинутих країнах обсяги місцевих бюджетів постійно збільшують, що зумовлюється децентралізацією влади і делегуванням частки економічних та соціальних повноважень від центральних органів влади місцевим органам, розширенням їх завдань та підвищенням ролі у розвитку територій.

У нашій країні бюджетна реформа не призвела до підвищення самостійності місцевих бюджетів, а головне – пов’язаної з нею відповідальності місцевих органів влади за соціально-економічний розвиток власних територій.

Як свідчать дані табл. 3.2, бюджетна система України розвивається в напрямі подальшої централізації дохідних джерел і зниження самостійності місцевих бюджетів.

Таблиця 3.2

Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України
(млн грн)

Роки	Доходи		
	Усього	у т.ч. трансфертів	у % до загальної суми
2003	34306,5	11729,1	34,19
2004	39604,2	16819,3	42,47
2005	53677,3	23361,1	43,52
2006	70820,6	39961,3	56,43
2007	96017,8	44457,0	46,30
2008	125271,9	59113,6	47,18
2009 (очікуване)	105168,9	60819,75	57,83

Високий рівень концентрації зібраних податків у державному бюджеті зумовлює проблему відмінностей у бюджетному забезпеченні і не відповідає тим змінам, які відбулися у функціональній структурі державного і місцевих

бюджетів в умовах децентралізації державної влади і передання значної кількості повноважень на місцевий рівень. Податки, які залишаються у розпорядженні місцевих бюджетів, не забезпечують у повному обсязі їх збалансованості. Тому актуальним є питання про створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання.

Першим кроком при побудові системи бюджетного вирівнювання є вибір типу міжбюджетних відносин у країні. Виділяють два типи моделей міжбюджетних відносин – децентралізований і кооперативний.

Децентралізовані моделі мають такі основні особливості:

- з трьох головних функцій державних органів влади й управління – макроекономічної стабілізації, перерозподілу національного доходу і виробництва державних товарів і послуг (звичайно остання називається функцією розподілу ресурсів) – перші дві найчастіше (у крайньому випадку – цілком) належать до сфери діяльності центрального уряду, а третя поділяється між трьома рівнями влади, але вважається найважливішою в діяльності місцевої влади, що загалом відповідає оптимальній теоретичній моделі міжбюджетних відносин;
- наділення повноваженнями з оподаткування різних рівнів влади відбувається відповідно до зазначеного розподілу функцій. Податковими джерелами центрального бюджету стають такі види податків, як прибуткові на фізичних і юридичних осіб, а також акцизне і митне оподаткування, тоді як місцеві бюджети задовольняються другорядними джерелами – податками на товари і послуги, майно і земельні ділянки;
- визнається високий ступінь фінансової незалежності і самостійності регіональної влади. Це фактично може призвести до відмови центрального уряду від контролю за бюджетною діяльністю регіональних органів, байдужого ставлення до проблеми горизонтальних дисбалансів і регіональних бюджетних дефіцитів, відсутності відповідальності щодо їх боргів. Фінансова незалежність і

самостійність регіонів забезпечується наданням їм права спільного використання податкових баз.

Однак слід зазначити, що найбільшого поширення у світі набула не децентралізована, а кооперативна модель бюджетного федералізму. Для цієї моделі характерні:

- порівняно більш значна участь регіональної влади у перерозподілі національного доходу і в макроекономічній стабілізації, що веде до тіснішого бюджетного співробітництва місцевих і центральних державних структур;
- підвищена роль місцевої влади в системі розподілу податкових доходів, у тому числі і національних;
- активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан місцевих державних фінансів, рівень соціально-економічного розвитку територій, що веде до посилення контролю з боку центру і деякого обмеження самостійності місцевої влади (у крайньому випадку це може виражатися у високому ступені централізації керування і перетворенні органів місцевої влади фактично у представників центральних структур).

Кооперативні моделі міжбюджетних відносин використовують багато європейських держав, і насамперед Скандинавські країни ¹²⁹.

На другому етапі пропонованого нами алгоритму необхідно визначити мету вирівнювання, яке може здійснюватися для вирівнювання стартових умов, тобто спрямоване на підвищення податкового потенціалу регіону, або для вирівнювання обсягів споживання державних послуг, тобто дотування витрат відповідно до фінансових потреб.

Наступним кроком при побудові системи бюджетного вирівнювання має бути визначення масштабів горизонтального вирівнювання, оскільки

¹²⁹ Місцеві фінанси: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.С. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

збільшення ресурсів одних регіонів за рахунок інших може призвести до посилення утриманських настроїв одержувачів і ослаблення фіскальної зацікавленості донорів.

Важливим кроком при побудові системи бюджетного вирівнювання є вибір фактичних форм його реалізації – бюджетних трансфертів. Традиційно бюджетні трансферти поділяються на три види: дотації, субвенції, субсидії. Їх визначення та економічна сутність були розглянуті раніше.

Далі необхідно визначити, яким чином буде формуватися фонд бюджетних трансфертів. Існує декілька підходів:

- а) часткові відрахування від одного або кількох податків, що надходять до держбюджету;
- б) щорічні асигнування з держбюджету;
- в) обсяг видатків місцевих громад.

Загалом вважається, що стабільнішою частиною бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів державного бюджету. У країнах із стабільною економікою бюджетні трансферти, що мають природу бюджетних дотацій, фінансуються саме з такого джерела. Що стосується зв'язаних бюджетних трансфертів, то найбільш прийнятним для них джерелом є видатки бюджету залежно від обсягу місцевих видатків.

Останнім етапом пропонованого нами алгоритму є вибір методу розподілу бюджетних трансфертів:

- пропорційно доходам місцевої громади;
- багатофакторна формула;
- компенсація фактичних видатків місцевих громад;
- як частина річного бюджету місцевих громад.

Для розподілу бюджетних дотацій найчастіше застосовуються другий та четвертий методи, для зв'язаних бюджетних трансфертів – перший та третій.

При розподілі дотацій більшість країн надає перевагу формулам, оскільки вони дають змогу об'єктивніше оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці. Однак сама по собі формула ще не вирішує

проблеми, оскільки дуже важливими є набір критеріїв, урахованих у ній, та значення їх ваги. За винятком Франції та Швеції, в усіх країнах мало не щорічно здійснюється перегляд та уточнення формул¹³⁰.

У деяких країнах система бюджетних трансфертів доповнюється горизонтальними бюджетними трансфертами, що характеризують відносини між бюджетами одного рівня. Такі системи горизонтального вирівнювання існують насамперед у розвинених країнах. Найбільшого рівня розбудови цих інструментів досягнуто в Німеччині та Швеції.

Ефективність функціонування системи бюджетних трансфертів в окремих країнах прямо пов'язана зі ступенем досконалості та усталеності нормативної бази, що їх регулюють. Рівень нормативної закріпленості бюджетних трансфертів у різних країнах дуже відрізняється. Серед країн із сформованою нормативною базою, яка переглядається дуже рідко, можна відзначити Німеччину, Францію та Швецію. Так, у Німеччині визначення основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в Основному законі (так звана Фінансова конституція). У Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, які зведені в Адміністративний кодекс з місцевого самоврядування.

Для України питання бюджетного вирівнювання є особливо актуальним, оскільки близько 50% доходів місцевих бюджетів становлять трансферти, і частка ця зростає. На рис. 3.3 подана динаміка частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України за період 2004-2009 років.

¹³⁰ Місцеві фінанси: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

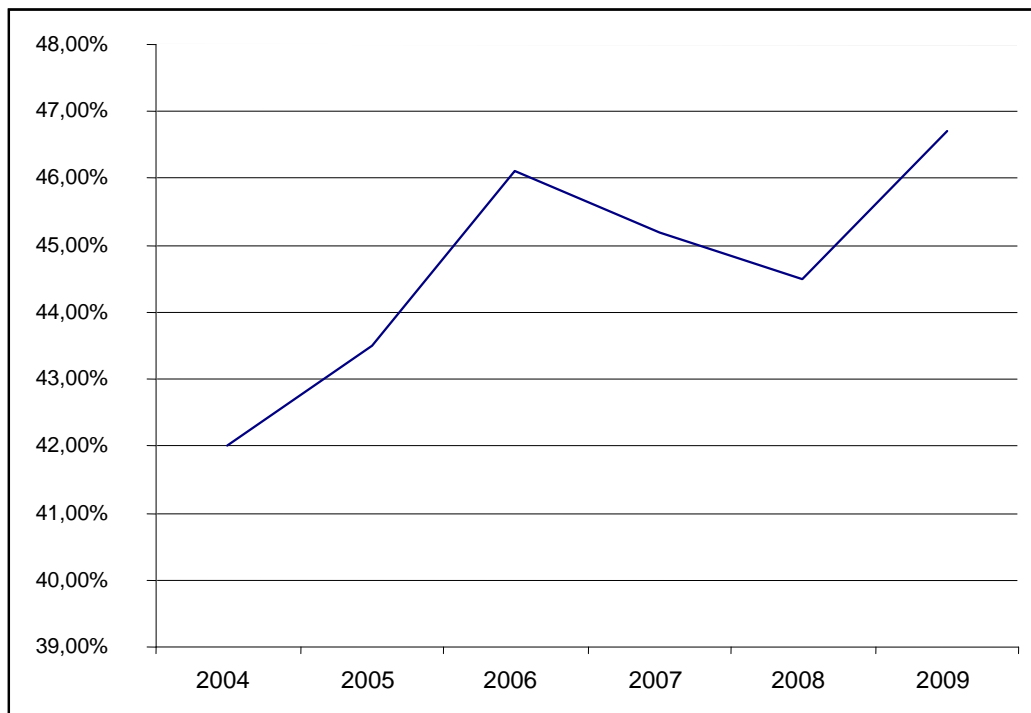


Рис. 3.3. Динаміка частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України за період 2004-2009 років

Бюджетний кодекс розмежовує власні та делеговані повноваження місцевих органів влади. Власні повноваження, що в основному складаються з повноважень у сфері комунального господарства та базової інфраструктури, виконуються на рівні міст, містечок та сіл. Делеговані повноваження, здебільшого у сфері освіти, соціальної допомоги і соціального забезпечення, охорони здоров'я, культури та спорту, виконуються, в першу чергу, на рівні міст та районів (хоча райони можуть делегувати їх разом із відповідними коштами містам, селищам і селам).

Таким чином, цілісне функціонування бюджетної системи України забезпечується взаємодією всіх її ланок, одним із проявів цієї взаємодії є міжбюджетні відносини. Згідно з новим Бюджетним кодексом України 2001 року (стаття 81) міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень ¹³¹.

Схематично сферу міжбюджетних відносин в Україні можна подати таким чином як це зроблено на рис. 3.4.



Рис. 3.4. Сфера дії міжбюджетних відносин в Україні

Інструментом бюджетного вирівнювання є міжбюджетні трансферти. Згідно зі статтею 96 Бюджетного кодексу (2001 року) міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) дотацію вирівнювання;
- 2) субвенції;
- 3) кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- 4) додаткові дотації.

Відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу (2001 року) для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального

¹³¹ Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М.І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с.

обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо. Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати такі параметри:

- 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них;
- 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
- 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету;
- 4) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- 5) коефіцієнт вирівнювання;
- 6) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування з розрахунку до кількості населення.

Система бюджетного вирівнювання в Україні характеризується цілим рядом проблем і неузгодженостей, що заважають її ефективному функціонуванню. До таких проблем відносяться:

- невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування. Власними та закріпленими дохідними джерелами забезпечується понад 50 % видатків, можливість фінансування інших видатків залишається непрогнозованою і залежить від вищих органів влади, від обсягу наданих трансфертів;
- неефективність використання бюджетних коштів;
- недостатність обсягів фінансування окремих витрат;
- реальні потреби місцевих бюджетів не повною мірою враховуються у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів;
- серед трансфертів переважають дотації, а серед субвенцій – субвенції соціального захисту. Дотація, що є нецільовим трансфертом, дозволяє

місцевим органам витратити кошти на власний розсуд. У структурі субвенцій близько двох третин становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення, натомість субвенції на соціально-економічний розвиток становлять незначну частку;

- поточний підхід до визначення суми трансфертів створює умови для незацікавленості у місцевої влади до максимально ефективної діяльності, оскільки остання призведе до зниження обсягу трансфертів;
- децентралізація бюджетної системи призвела до зниження ефективності функціонування місцевих бюджетів;
- формування місцевих бюджетів на основі індивідуальних нормативів вимагає перегляду. Витрати на одного мешканця різняться залежно від регіону, це пов'язане з демографічними, економічними, екологічними, природними особливостями регіонів;
- міжбюджетні трансферти здебільшого спрямовуються на покриття дефіциту місцевих бюджетів. Забезпечення ж гармонізації економічного розвитку регіонів та їх економічного зростання фактично виведені поза сферу впливу трансфертної політики, оскільки субвенції на виконання інвестиційних проектів є несуттєвими або ж інвестування здійснюється у невиробничу сферу. Крім того, в Україні сьогодні невідпрацьовані концептуальні засади надання таких субвенцій, у зв'язку з чим невідомо, які інвестиційні проекти слід фінансувати і в яких регіонах першочергово;
- нечіткість і нераціональність розмежування повноважень між державними і місцевими органами влади;
- боротьба за трансферти може значно скорочувати сумарні вигоди їхніх одержувачів. Щоб не зруйнувати бюджет, влада змушена встановлювати критерії для визначення одержувачів трансфертів. Але ж як тільки критерій установлений, економічні агенти починають

змінювати свою поведінку, підлаштовуючись під нього. При цьому чиста вигода від трансфертів знижується;

- бюджетні програми, спрямовані на захист потенційних одержувачів трансфертів від негативних обставин, сприятимуть прийняттю рішень, які збільшують ймовірність настання таких обставин. Коли щось субсидується, підстав для субсидії дедалі більше. Особливо це стосується субсидій на комунальні послуги;
- застосовуються не взаємозалежні, а різноманітні, до того ж не регламентовані відповідними нормами форми перерозподілу бюджетних коштів. Тому сфера дії кожного з інструментів бюджетного регулювання, їх об'єднання, конкретні розміри фінансових ресурсів, що перерозподіляються, щоразу визначаються по-різному, індивідуально. У результаті вплив цих методів призводить до адміністрування і суб'єктивізму при ухваленні конкретних рішень

132 .

Аналіз бюджетного вирівнювання в Україні показав, що існує досить значна кількість проблем і суперечностей у даному процесі. Першим кроком для їх розв'язання має бути розроблення принципів бюджетного вирівнювання, що створять необхідний фундамент для удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні. На нашу думку, ці принципи мають враховувати не лише особливості України, але й накопичений сторіччями досвід організації бюджетного вирівнювання у розвинених країнах світу. Проаналізуємо особливості міжбюджетних відносин в країнах Західної та Східної Європи, а також інших країн світу.

¹³² Буряченко, А. Є. Бюджетне вирівнювання в реалізації регіональної політики держави [Текст] : автореф. дис. ...канд. екон. наук: 08.04.01 / А.Є. Буряченко; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2001. – 20 с.; Дейві К. Вирівнювання. Європейська практика та її прийнятність в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/equalisation_ukr.zip; Дейві К. Міжбюджетні відносини: Досвід центральноєвропейських країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/ceurop_fin_ukr.zip; Державне управління регіональним розвитком України [Текст] : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.; Мельник В. Міжбюджетні трансферти та сприяння розвитку регіонів [Текст] : В. Мельник //Актуальні проблеми економіки. - 2004. – № 10.– С.43-50; Міжбюджетні відносини в Англії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/igf_uk_ukr.zip.

У Польщі муніципалітети із місцевими податковими зборами, нижчими за середній національний рівень, отримують додаткові кошти до своїх загальних грантів (дотацій), що базуються на 90% різниці між дійсними доходами (припускаючи застосування максимальної ставки збору податку) та 85% середнього загальнодержавного рівня доходів на душу населення. Крім того, воєводства (провінції) та повіти (райони) отримують додаткові кошти до їх загальних грантів для покриття різниці між їх податковими частками на душу населення та 85% найвищої частки податків (частки податків у Польщі закріплені за провінціями, районами або муніципалітетами, де вони збираються).

Субсидії з державного бюджету є важливими елементами надходжень в Польщі. Основою загальної субсидії в Польщі є три елементи:

- 1) освітня субсидія, що базується на кількості учнів (варіює залежно від типу школи та має коефіцієнт 1,3 для сільських районів);
- 2) субсидія на утримання доріг залежно від їх довжини;
- 3) елемент вирівнювання для районів з доходами на душу населення менше 85% від середнього по країні рівня ¹³³.

У Німеччині окремі землі розподіляють фіксовані частки своїх податкових надходжень між муніципалітетами з метою вирівнювання. Показники, що використовуються при цьому, – дохід на душу населення на рівні стандартної податкової ставки плюс відносні потреби на витрати.

У Швеції розміри надходжень до місцевих органів влади є предметом перерозподілу. Регіональні органи із рівнем оподаткованого прибутку на душу населення нижчим за середній отримують компенсацію за різницю між їх податковими надходженнями та середнім державним рівнем. Ті самі регіони, де ця величина вища за середній національний рівень, віддають кошти, еквівалентні різниці між їхніми доходами та середнім державним рівнем ¹³⁴.

¹³³ Дейві, К. Вирівнювання. Європейська практика та її прийнятність в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/equalisation_ukr.zip.

¹³⁴ Дейві, К. Вирівнювання. Європейська практика та її прийнятність в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/equalisation_ukr.zip.

Механізм бюджетного вирівнювання в Японії та Кореї такий. Країни оцінюють потреби у витратах місцевих органів влади шляхом застосування середньої вартості одиниці індивідуальних послуг до місцевого попиту (кількість дітей шкільного віку, довжина доріг і т.д.), а потім віднімають потенційний розмір місцевих податків за стандартними ставками. Розподілена сума пропорційно зменшується, з тим щоб вклатися у рамки суми для розподілу, яка базується на фіксованій частці національних податкових надходжень.

Дещо інший механізм бюджетного вирівнювання застосовується в Данії та Франції. У цих країнах використовується не механізм прямого вилучення коштів, як у Німеччині, Польщі чи Японії. Зібрані податки перерозподіляються національними органами влади.

У Данії графства із рівнем бази прибуткового податку на душу населення вищим за середній по країні віддають частину коштів до фонду, із якого вони надходять до тих графств, де ця база є нижчою, з тим щоб компенсувати цю різницю.

Подібний підхід застосовується у французькому регіоні Іль-де-Франс (Паризький район). Комуни із податковою базою більше ніж 150% від середнього показника на душу населення віддають частину коштів до фонду, який надає компенсацію тим регіонам, де цей показник нижче 85% середнього.

Оригінальна система бюджетного вирівнювання існує у Великобританії. Зупинимося на ній більш детально, оскільки дана країна має найбільший досвід бюджетного і міжбюджетного регулювання.

У Великобританії Уряд розраховує для кожного регіону Оцінку Стандартних Витрат (Standard Spending Assessment – SSA) – приблизну вартість послуг, за які місцеві органи несуть відповідальність в залежності від факторів, що впливають на потребу (наприклад кількість дітей шкільного віку у випадку освіти, кількість людей похилого віку у випадку соціальних послуг) та вартість (наприклад низька густота населення, імміграція населення та соціальна напруга у випадку освіти, клімат та інтенсивність дорожнього руху у випадку

утримання доріг). Грант місцевим органам влади складається із SSA за мінусом частки цього регіону у податку на комерційну власність та за мінусом потенційного обсягу місцевого податку Ради, якщо він відрізняється від стандартного загальнодержавного рівня.

На рис. 3.5 схематично представлена грантова система міжбюджетних трансфертів Великобританії.

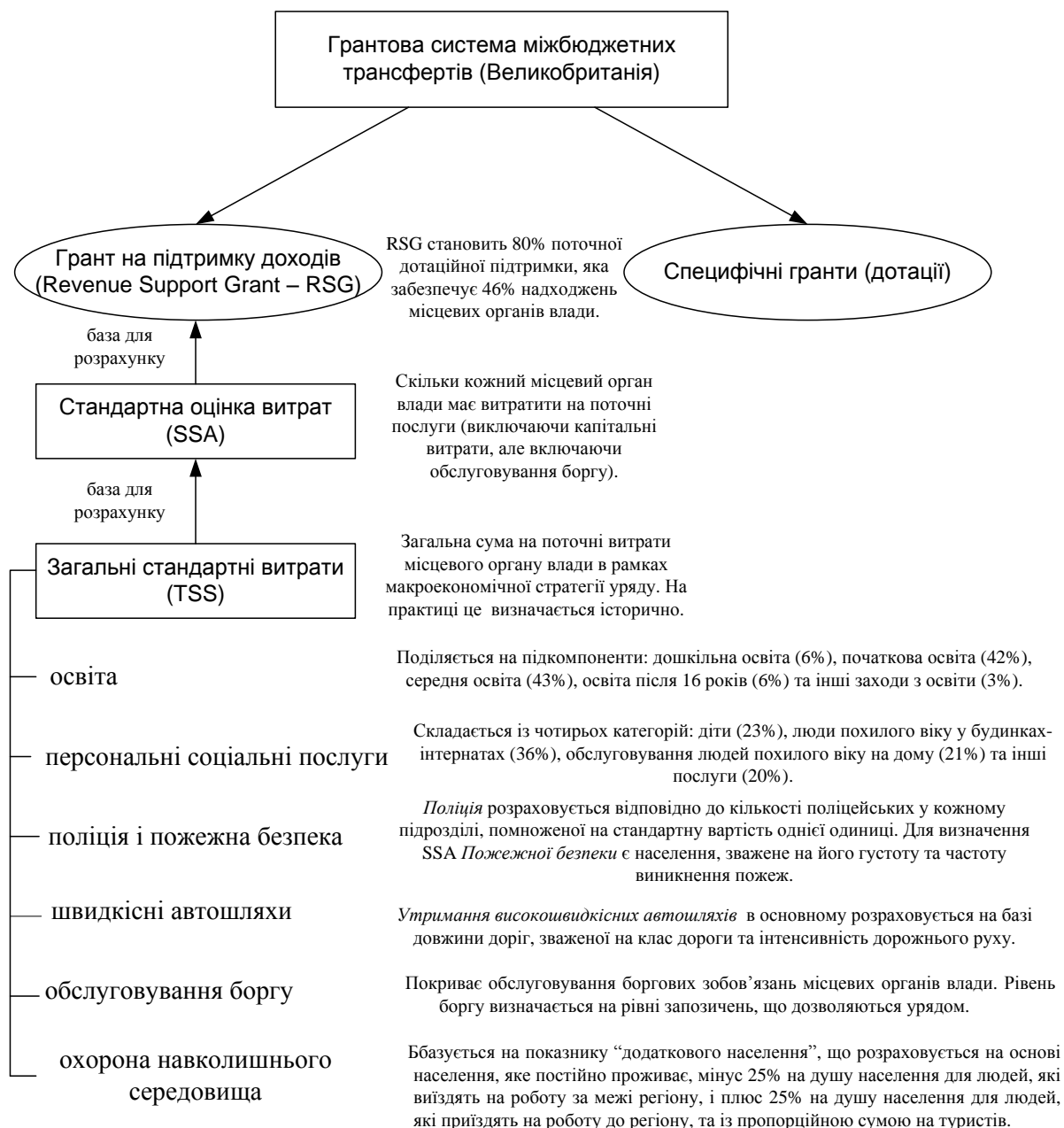


Рис. 3.5. Грантова система міжбюджетних трансфертів Великобританії

Поточна система підтримки грантами складається із блочного гранту, відомого як Грант на підтримку доходів (Revenue Support Grant – RSG) та певної кількості специфічних грантів (дотацій). Revenue Support Grant становить 80% поточної дотаційної підтримки, яка, у свою чергу, забезпечує 46% надходжень місцевих органів влади. Це є основним інструментом як вертикального, так і горизонтального вирівнювання.

Базою розрахунку Revenue Support Grant є Стандартна Оцінка Витрат (SSA). Для уряду це є показником того, скільки кожний місцевий орган влади має витратити на поточні послуги (виключаючи капітальні витрати, але включаючи обслуговування боргу).

Для розрахунку SSA уряд спершу визначає Загальні Стандартні Витрати (TSS). Цей показник являє собою загальну суму на поточні витрати місцевого органу влади в рамках макроекономічної стратегії уряду. Загалом на практиці це визначається історично. Загальна сума за попередні роки є основою для змін з огляду на інфляцію (як правило, планується на консервативному рівні), передачу повноважень від уряду або до уряду, будь-які витрати, що впливають із нової національної політики, та ефективну економію, яку уряд вважає можливою.

Потім TSS поділяють на функціональні блоки відповідно до урядової оцінки відносних потреб у витратах окремого місцевого органу влади ¹³⁵.

Підбиваючи підсумки, відзначають такі загальні риси, характерні для систем бюджетного вирівнювання розвинених країн:

- 1) існує чіткий розподіл повноважень між рівнями влади;
- 2) кожний орган місцевого самоврядування має законодавчо визначені власні джерела надходжень та міжбюджетні трансфери;
- 3) міжбюджетні трансфери надаються безпосередньо кожному місцевому органу влади на будь-якому рівні;

¹³⁵ Міжбюджетні відносини в Англії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/igf_uk_ukr.zip.

4) лише за деякими винятками всі міжбюджетні трансфери на покриття поточних витрат (а не капітальних) розподіляються відповідно до нормативної формули;

5) середні ланки самоврядування не мають фіскального органу, якому підпорядковуються органи нижчого рівня ¹³⁶.

Виходячи з поточної ситуації, з урахуванням досвіду організації системи бюджетного вирівнювання у розвинених країнах світу, нами пропонується такий перелік принципів бюджетного вирівнювання (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Принципи бюджетного вирівнювання

Назва принципу	Сутність
1	2
Принцип обґрунтованості	Визначення суми міжбюджетних трансфертів має формуватися на реалістичних показниках економічного та соціального розвитку держави і територій, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил
Принцип ефективності у процесі складання та виконання бюджету	Усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей та максимального результату при використанні мінімального обсягу бюджетних коштів. Усі видатки бюджету повинні здійснюватися виключно відповідно до програм, які мають конкретну мету, завдання та критерії їх оцінки
Принцип субсидіарності	Розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача
Принцип цільового використання бюджетних коштів	Бюджетні кошти мають використовуватися тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями
Принцип самостійності	Органи влади і органи місцевого самоврядування кожної ланки бюджетної системи мають право самостійно здійснювати бюджетний процес, стимулювати органи місцевого самоврядування до збільшення їх доходів
Принцип справедливості і неупередженості	Ґрунтується на засадах справедливого і неупередженого розподілу фінансових ресурсів між різними територіями
Принцип публічності та прозорості	Розподіл бюджетних коштів з метою бюджетного вирівнювання має бути очевидним для всіх учасників

¹³⁶ Дейві, К. Міжбюджетні відносини: Досвід центральноєвропейських країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/ceurop_fin_ukr.zip.

	міжбюджетних відносин та доступним для публічного аналізу. Це ж стосується і звітів про виконання бюджетів та розподілу трансфертів
Принцип відповідальності	Розпорядники бюджетних коштів на державному і регіональному рівнях мають нести відповідальність за якість і результати розподілу бюджетних ресурсів
Єдиний підхід до всіх учасників бюджетного вирівнювання	Розподіл фінансової допомоги повинен проводитися за єдиною методикою на основі прозорих формул і об'єктивних критеріїв бюджетної забезпеченості

Продовження таблиці 3.3

1	2
Принцип стабільності	Міжбюджетні відносини мають базуватися на максимально стабільній і передбачуваній системі правил і норм, що дозволить місцевим органам влади прогнозувати для себе основний обсяг одержуваної фінансової підтримки на перспективу
Фінансова автономія місцевого самоврядування	Фінансова допомога органам влади місцевого рівня має сприяти фінансовій автономії місцевої влади і розширенню її повноважень, а не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній владі. Тобто державне втручання в діяльність місцевих органів влади необхідне лише для балансування доходів і видатків бюджетів
Принцип збалансованості	Рівень витрат, забезпечення яких покладено на регіональний орган влади, має відповідати податковому (дохідному) потенціалу відповідної території, у протилежному разі вищий рівень влади бере на себе обов'язок покривати дефіцит
Принцип розподілу повноважень між різними рівнями влади	Усі повноваження (крім оборони і грошової політики) не концентруються на одному рівні влади. Права й обов'язки у фінансовій сфері відповідно до цього принципу розподілені між різними рівнями. Отже, центральна влада, будуючи фінансові відносини з місцевою владою, зобов'язана рахуватися з її фінансовими повноваженнями, вона не може їх вилучити у місцевої влади і привласнити собі
Принцип делегованого управління	Частина повноважень регіонального органу може бути делегована іншому рівню влади, при цьому мають бути передані відповідні фінансові права та обов'язки
Принцип адекватності	Бюджетне вирівнювання має враховувати об'єктивно існуючі розбіжності в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демографічні та інші умови, які спричиняють диференціацію бюджетних видатків
Принцип відповідності	Механізм фінансового вирівнювання має бути узгоджений із

державній політиці	визначеними у чинному законодавстві цілями та пріоритетами регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів
Принцип відомчої підпорядкованості	Суб'єкт бюджетного фінансування отримує кошти з того бюджету, який відповідає рівню органу управління цим суб'єктом
Принцип територіального розміщення	Фінансування здійснюється з бюджету тієї адміністративної одиниці, на території якої знаходиться суб'єкт господарювання
Принцип рівності	Метою бюджетного вирівнювання має бути створення рівних можливостей для функціонування всіх регіонів

Таким чином, бюджетне вирівнювання є невід'ємною складовою бюджетного процесу країни. Проведений аналіз засвідчив, що, зважаючи на значну різницю в соціально-економічному розвитку регіонів, формування місцевих бюджетів в Україні на сьогоднішній день неможливе без фінансової участі держави. Практично ця участь проявляється у вигляді системи міжбюджетних відносин та бюджетного вирівнювання. Недостатня ефективність поточної системи бюджетного вирівнювання пов'язана з існуванням значної кількості проблем, частина з яких може бути нейтралізована за умови чіткого уявлення базових положень бюджетного вирівнювання – їх принципів.

Отже, сучасна українська модель міжбюджетних відносин потребує змін. Діючий механізм перерозподілу бюджетних коштів є недостатньо ефективним, тому з метою його вдосконалення необхідно оцінити переваги та недоліки його функціонування. В умовах розвитку демократичного суспільства та становлення системи місцевого самоврядування забезпечення ефективного надання суспільних послуг населенню територіальних громад та виконання бюджетних програм розвитку відповідних територій можливе лише за умови збалансованості бюджетних доходів і видатків. Отже, потрібно чітко розподілити повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування. Потім на цій основі здійснити розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити відповідність

між видатками, покладеними на цей бюджет, і необхідними для їх фінансування дохідними джерелами.

До питання удосконалення міжбюджетних взаємовідносин слід підходити з позиції захисту прав місцевих бюджетів, оскільки фінансова самостійність і незалежність регіонів – це перший крок до покращання економічного становища країни. Звідси випливає нагальна потреба зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Досягнення цієї мети не повинно проводитися за рахунок збільшення кількості місцевих податків і зборів, які часто не відіграють суттєвої фіскальної ролі, а виступають лише доповненням до загальнодержавних податків.

Фактично, на сьогоднішній день більшість регіонів України є дотаційними, тому з цією ганебною практикою потрібно покінчити. На жаль, нині на процес визначення конкретних розмірів дотацій впливають не об'єктивні, а суб'єктивні фактори, що посилює залежність органів місцевого самоврядування від рішень центру, а це, певна річ, не підвищує ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Величина трансфертів характеризує ступінь залежності територіальних органів від влади вищого рівня. Чим вище у видатках перших частка трансфертних надходжень, тим обмеженіша свобода регіонів у вирішенні бюджетних питань на своїй території. Крім того, доречно зауважити, що обсяг міжбюджетних трансфертів є прямо залежним від розміру доходів, що обраховуються з урахуванням індексу відносної податкоспроможності території та розміру необхідних бюджетних видатків, розрахованих згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, різниця між якими заповнюється саме трансфертними надходженнями.

Зважаючи на незначні обсяги надходжень від окремих податків і зборів, слід приділити увагу необхідності пошуку додаткових джерел власних доходів територіальних громад та необхідності скасування непрацюючих податків та зборів. Вдосконалити принципи та систему адміністрування тих місцевих податків і зборів, що залишаться, та запровадити кращі надбання світового досвіду: доповнити перелік місцевих податків та зборів новими, зокрема,

податком на нерухомість або податком на будівлі та споруди, туристичним податком, податком із платних розважальних закладів, будівельним збором тощо¹³⁷. Вирішення цієї проблеми сприятиме зацікавленості місцевих органів влади в розбудові економіки на принципах самостійності та ефективності, що, у свою чергу, дозволить забезпечити соціально-економічний розвиток регіонів.

Концептуальні засади здійснення державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, стратегічна мета і завдання цієї політики мають бути закріплені в спеціальному базовому документі. У концепції необхідно відобразити принципи згаданої політики, що включають відкритість, прозорість і публічність, обґрунтованість і достовірність, диверсифікованість інструментарію, уніфікованість процедур, справедливість і неупередженість, солідарність, ефективність, та основи побудови спеціального механізму, за допомогою якого вона реалізується.

Необхідно вдосконалити порядок надання міжбюджетних трансфертів. У новому трансфертному механізмі потрібно передбачити участь держави у фінансуванні видатків, яка буде виражатися часткою коштів, одержаних у вигляді субвенцій до загальної суми передбачених видатків на певну мету. Дотації та субвенції потрібно надавати на основі єдиних для всіх суб'єктів міжбюджетних відносин засадах, зрозумілої та простої методики.

При побудові механізму фінансового вирівнювання необхідно заздалегідь зробити політичний вибір щодо ступеня перерозподілу бюджетних коштів з боку центрального уряду, орієнтації на вертикальне або/та горизонтальне вирівнювання, вирівнювання доходів чи/і видатків, встановлення межі зменшення міжтериторіальних диспропорцій на основі узгодження цілей забезпечення соціальної справедливості та економічної ефективності.

У сучасній практиці фінансового вирівнювання місцевих бюджетів використовується широкий набір інструментів регулювання фіскальних дисбалансів, зокрема: закріплені і регулюючі загальнодержавні податки і збори,

¹³⁷ Мельник, В.М., Мельник М.М. Податок на нерухоме майно: фіскально-адміністративні проблеми запровадження в Україні // Фінанси України. - 2008. - № 3. - С. 61-67.

різні види прямих міжбюджетних трансфертів (умовні та безумовні, пайові та непайові, лімітовані та нелімітовані). Вибір щодо застосування того чи іншого інструмента зумовлюється особливостями фінансової системи країни, видами фіскальних дисбалансів та цілями державної політики. Під час вибору конкретних інструментів вирівнювання для вирішення завдань державної політики пропонуємо враховувати такі критерії: стабільність надходжень, величину видатків на адміністрування, гнучкість, ефективність використання коштів, узгодженість із загальнодержавними інтересами. Інструментарій, що використовується в Україні, потребує подальшого вдосконалення та розширення переліку застосовуваних засобів вирівнювання¹³⁸.

Стосовно впорядкування відносин із закріплення за різними рівнями органів управління певних функцій та відповідних їм фіскальних інструментів зазначимо, що науковою базою вирішення проблем місцевих бюджетів в Україні може бути теорія фіскального федералізму. Проте в Україні ще не вироблено власних критеріїв застосування фіскального федералізму, що враховували б як досвід інших країн, так і потреби України, виходячи з її особливостей (насамперед унітарного устрою). Та поступова перебудова міжбюджетних відносин на засадах фіскального федералізму, більш повне та послідовне впровадження його принципів, без сумніву, стануть визначальною тенденцією в Україні.

Подальше вдосконалення бюджетної системи та міжбюджетних відносин повинно здійснюватись з метою:

- забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів;
- запровадження конкурсних механізмів надання з Державного бюджету України грантів для виконання окремих місцевих та регіональних проектів;
- фінансового забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування на рівні внутрішніх територіальних громад (району у

¹³⁸ Лук'яненко, І.І. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2004. – С.62.

місті, села, селища, що перебувають у межах іншого населеного пункту) та функцій органів самоорганізації населення;

- реального гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня соціальних та адміністративних послуг, надання яких населенню передбачено самоврядними повноваженнями;
- законодавчого визначення засад взаємовідносин бюджетів сіл, селищ, міст районного значення з бюджетами районів та бюджетів районів у містах з міськими бюджетами.

З огляду на зазначене можна зробити узагальнюючий висновок, що фінансове вирівнювання є важливим засобом державного впливу на соціально-економічний розвиток регіонів, зменшення міжтериторіальних диспропорцій, а також інструментом реалізації загальнодержавних інтересів на регіональному та місцевому рівнях. Механізм фінансового вирівнювання в Україні потребує подальшого вдосконалення.

Розділ 4

ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО РОЗВИТКУ ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЙ

4.1. Визначення статусу і характеристика прикордонних територій

Україна, маючи найдовший в Європі кордон (19 із 25 регіонів України є прикордонними), спільні кордони з країнами ЄС на заході та з Росією і Білоруссю на сході, володіє значним досвідом з організації міжнародних відносин. Тому питання прикордонних територій, які внаслідок географічних та соціально-економічних особливостей є специфічними адміністративно-територіальними одиницями, дуже важливе для вивчення, оскільки потенціал саме прикордонних територій в Україні на сьогоднішній день реалізується неповністю.

Формально держава робить кроки в напрямку розвитку прикордонних територій та підвищення їх ролі в економіці країни. Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2015 року державна підтримка має бути спрямована на розвиток прикордонного та транскордонного співробітництва у сфері розбудови інфраструктури, переважно транспортної, та охорони навколишнього середовища, територіального планування, активізації туризму.

У вказаній Стратегії виділяють такі напрямки діяльності розвитку прикордонних регіонів:

- розвиток прикордонної співпраці;
- розвиток транскордонної співпраці між регіонами ¹³⁹.

Перш ніж детально аналізувати соціально-економічну політику держави у прикордонних територіях, розвиток цих територій, необхідно визначити їх

¹³⁹ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006>.

статус та дати визначення поняття «прикордонна територія» з точки зору географії, права і економіки.

З точки зору географії територія – це природні простори земної кулі (сушу, надра, морське дно, водяні простори), повітряний простір в атмосфері Землі, космічний простір, небесні тіла, а також штучні об'єкти та споруди (космічні об'єкти, стаціонарні платформи та ін.)¹⁴⁰.

Закон України «Про державний кордон України» визначає державний кордон як лінію і вертикальну поверхню, яка проходить по цій лінії, що визначає кордони території України – суші, вод, надр, повітряного простору¹⁴¹.

Відповідно прикордонний – наблизений до кордону, розташований поряд із ним. Тобто прикордонна територія – це такі простори держави (земні, повітряні, водні), що розташовані поряд із державним кордоном. Необхідний лише критерій, що розділяв би території на такі, що наблизені до кордону, тобто є прикордонними, і такі, що не належать до прикордонних. Переважна більшість науковців як такий критерій наводять відстань до кордону.

Оскільки всі відносини в державі регулюються нормативно-правовими актами, спробуємо визначити поняття «прикордонна територія» з точки зору права.

В Україні базовими нормативно-правовими актами, що регулюють статус адміністративно-територіальних одиниць, є Конституція України, Закони України «Про державний кордон», «Про транскордонне співробітництво», «Про зовнішньоекономічну діяльність». Крім того, є ряд Указів Президента України, а також міжнародні договори про співробітництво, лімітацію кордонів, спільний економічний розвиток тощо.

¹⁴⁰ Анцелевич, Г.О. Міжнародне право [Текст] : підручник / Г.О.Анцелевич, О.О.Покрещук. - К.: Алерта; Пектораль, 2003. - 410 с.

¹⁴¹ Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. [Текст] / Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 23. - Ст. 176.

У ст. 133 Конституції України визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села¹⁴².

Тобто формально в Україні не існує такої адміністративно-територіальної одиниці, як прикордонна територія. Спробуємо визначити сутність поняття «адміністративно-територіальна одиниця» і оцінити, чи може прикордонна територія за сутнісними характеристиками належати до адміністративно-територіальних одиниць України.

Згідно з Законом України «Про територіальний устрій України» адміністративно-територіальна одиниця – це цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹⁴³.

Як бачимо, чітко визначена територія з низкою властивостей (географічних, демографічних, соціально-економічних) за своєю суттю може бути адміністративно-територіальною одиницею. Визначимо, чи має прикордонна територія певні географічні межі та специфічні властивості, які дозволили б виділити її як адміністративно-територіальну одиницю.

Закон України «Про державний кордон» не дає чіткого визначення поняття «прикордонна територія», втім у ньому виділяють два поняття, близьких за суттю до аналізованого нами: «прикордонна смуга» і «контрольовані прикордонні райони». Згідно зі статтею 22 вказаного Закону прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм із урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. До прикордонної смуги не входять населені пункти і місця масового відпочинку населення.

¹⁴² Конституція України [Текст] / Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. - № 30.

¹⁴³ Про територіальний устрій України: Проект Закону України [Текст] / Галичина – 19 – 25 трав. – 2005 року – № 72-73.

Контрольовані прикордонні райони встановлюються, як правило, в межах території району, міста, селища, сільради, прилеглої до державного кордону України або до узбережжя моря, що охороняється органами Державної прикордонної служби України. До контрольованого прикордонного району належать також територіальне море України, внутрішні води України і частина вод прикордонних річок, озер та інших водойм України і розташовані в цих водах острови ¹⁴⁴ .

У наведеному вище визначенні запропонований суто географічний підхід до визначення прикордонної території, що ігнорує економічні, соціальні, культурні та інші особливості, які дали б підстави класифікувати й інші території, що можуть не бути безпосередньо прилеглими до державного кордону, втім за всіма переліченими вище параметрами можуть бути саме прикордонною територією. Отже, дане визначення, на нашу думку, дуже звужує межі дії терміна «прикордонна територія» і не дає можливості однозначно ідентифікувати прикордонну територію як адміністративно-територіальну одиницю.

Закон України «Про транскордонне співробітництво» мав би стати основним правовим актом, на який спиралися правові аспекти соціально-економічних відносин прикордонних територій. Однак тлумачення терміна «прикордонна територія» в цьому акті відсутнє. А всі моменти в даному Законі щодо пояснення терміна «прикордонна територія» мають посилання на інші законодавчі акти та міжнародні угоди ¹⁴⁵ .

Втім в інших законодавчих актах України визначення прикордонної території також відсутнє. У Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» зазначено, що в Україні запроваджується режим найбільшого сприяння; виключення щодо режиму найбільшого сприяння в формі преференцій можуть бути зроблені для товарів, що походять з держав, з якими Україна уклала угоди про прикордонну торгівлю. Проте ніяких інших

¹⁴⁴ Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. [Текст] / Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 23. - Ст. 176.

¹⁴⁵ Про транскордонне співробітництво: Закон України [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 45. – ст.499.

тлумачень термінів «прикордонна торгівля», «прикордонна територія», «суб'єкти прикордонної торгівлі» тощо в даному нормативному акті немає¹⁴⁶.

Єдиний законодавчий акт України, що дає більш-менш чітке тлумачення терміна «прикордонна територія» – це Концепція Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів, згідно з якою прикордонний регіон (прикордонна територія) – адміністративно-територіальна одиниця різного рівня, розташована безпосередньо біля державного кордону.

Концепція Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів.

Втім дане визначення більш ніж розпливчате, оскільки відсутні критерії як щодо визначення рівня адміністративно-територіальної одиниці (це має бути область, район чи місто), так і щодо розуміння фрази «безпосередньо біля кордону».

Проаналізуємо визначення прикордонної території в міжнародних угодах, що уклала Україна зі країнами-сусідами.

Згідно з угодою про малий прикордонний рух між Україною та Угорщиною прикордонна територія – це територія в межах 50 кілометрів від кордону¹⁴⁷.

Аналогічне визначення дається в українсько-словацькій угоді про малий прикордонний рух. Прикордонна зона – це територія, що простягається на 50 кілометрів по обидва боки українсько-словацького кордону¹⁴⁸.

Договір про малий прикордонний рух між Польщею та Україною використовує поняття «прикордонна смуга». Прикордонна смуга – це 30-кілометрова територія від кордону вглиб Польщі та України. Якщо частина

¹⁴⁶ Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС [Текст] : монографія / за ред. д.е.н., проф. Н. Мікули, к.е.н., доц. В. Борщевського, к.е.н. Т. Васильціва. – Львів: Ліга Прес, 2009. - 436 с.

¹⁴⁷ Про правила місцевого прикордонного руху: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки [Текст] / Офіційний вісник України. - № 6 від 04.02.2008.

¹⁴⁸ Про місцевий прикордонний рух: Угода між Україною та Словацькою Республікою [Текст] / Офіційний вісник України. - № 77 від 20.10.2008.

якоїсь адміністративно-територіальної одиниці розташована між 30-м і 50-м км від лінії кордону, вона вважається частиною прикордонної смуги¹⁴⁹.

У той самий час згідно з Угодою між Україною та Словацькою Республікою про співробітництво у галузі карантину і захисту рослин прикордонна територія – територія 10 км повітряної лінії по обидва боки від спільного кордону обох держав¹⁵⁰.

Як бачимо, різні міжнародні договори встановлюють різні параметри залежно від того, в якій галузі діють дані угоди.

Відповідно до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат «прикордонна територія» означає територію під юрисдикцією відповідної Сторони, близьку до державного кордону з іншою Стороною, де розпочато діяльність з одного боку державного кордону, залежно від характеру специфічної діяльності може мати прямий або непрямий та шкідливий або позитивний вплив на довкілля з іншого боку державного кордону¹⁵¹.

Оскільки в міжнародних договорах поряд із поняттям «прикордонна територія» використовуються терміни «прикордонна смуга» та «прикордонна зона», відмітимо таке. Поняття «прикордонна зона» є більш вузьким і має чітку географічну лімітацію (як правило, 30-50 км по обидва боки кордону), у той час як «прикордонна територія» має менш чіткі географічні межі, оскільки, на нашу думку, має враховувати соціальні, економічні, історичні, культурні особливості території.

Як показав проведений аналіз, законодавчі акти, по суті, зосереджують увагу саме на прикордонній зоні, тому розглянемо тлумачення поняття «прикордонна територія» в науковій думці.

Ж. Дерій вважає, що прикордонна територія – це особлива частина території держави, яка може обслуговувати не тільки внутрішні економічні

¹⁴⁹ Конечна, Й. Прочинені двері. Про малий прикордонний рух між Польщею і Україною [Текст] / Й. Конечна // Український журнал. – 2008. - №4. – С.6-8.

¹⁵⁰ Угода між Україною та Словацькою Республікою про співробітництво у галузі карантину і захисту рослин від 14 травня 1993 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_071.

¹⁵¹ Про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття: Протокол до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, підписаної в м. Київ 22 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6381.4&nobreak=1>.

відносини, але й відігравати провідну роль у взаємодії між економіками суміжних суверенних держав¹⁵².

Таке визначення не наближує нас до розуміння сутності прикордонних територій, оскільки лише вказує на роль прикордонних територій у зовнішніх зв'язках держави. Більш слушним у цьому плані є трактування І. Студеннікова, який зауважує, що прикордонна територія характеризується наявністю певних природно-географічних умов, належністю цієї території до цілісної екосистеми, яка об'єктивно формується і функціонує незалежно від лінії державного кордону наявність сталих історико-культурних, етнічних, соціально-економічних зв'язків, а також рівень залучення місцевої громади до розвитку транскордонного співробітництва як у інституціоналізованих формах, так і у вигляді неформальної співпраці. Необхідно додати, що ще одним індикатором є рівень самоусвідомлення певною частиною населення своєї належності до транскордонного регіону¹⁵³.

Таке тлумачення, на нашу думку, є досить вдалим, оскільки, абстрагувавшись від формального критерію – державний кордон та відстань від нього, автор зосередився на суті, тобто переліку унікальних властивостей, що відділяють прикордонну територію від інших адміністративно-територіальних одиниць. Втім фраза «формується і функціонує незалежно від лінії державного кордону», на нашу думку, є помилковою, оскільки фактично повністю нівелює роль кордону в становленні та розвитку прикордонних територій. Хоча сама назва прикордонних територій вказує на кордон як обов'язковий критерій.

Аналіз праць інших науковців у даній галузі дозволив дійти висновку, що поряд із поняттям прикордонної території науковці виділяють терміни «прикордонний регіон» та «транскордонний регіон», які є близькими до досліджуваного нами поняття і розгляд яких дозволить наблизитися до розуміння сутності поняття «прикордонна територія».

¹⁵² Дерій Ж. В. Економічний розвиток транспортно-підприємницького комплексу прикордонних територій [Текст] : дис. ... канд. екон. наук: 08.07.04 / Ж. В. Дерій. - Чернігівський держ. технологічний ун-т. – Чернігів, 2006. – 215с.

¹⁵³ Студенніков, І. Феномен євро регіонів у контексті методології історико-регіональних досліджень [Текст] / І.Студенніков // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. – Вип. 22-23. – Київ, 2003. – С. 187-201.

У загальному випадку прикордонний регіон можна трактувати як регіон, для якого визначальним є наявність державного кордону та який характеризується широкими можливостями міжрегіонального та транскордонного співробітництва із сусідніми регіонами та державами¹⁵⁴.

З. Варналій відмічає, що дослідження прикордонних регіонів можна проводити, використовуючи різні підходи щодо їх функціонування:

- режимний підхід, що визначається режимом проживання і розміщенням продуктивних сил та регулюється законодавством щодо функціонування прикордонної служби. Виділяють 5-ти, 15-ти та 30-тикілометрову зону. Наприклад, Угода про малий прикордонний рух передбачає безвізовий простір між Україною і Європейським Союзом для мешканців, що проживають у 50-кілометровій зоні;
- адміністративно-територіальний підхід, який передбачає розподіл території України на селищні, районні та обласні адміністративно-територіальні одиниці: АР Крим, області, міста Київ, Севастополь, міста зі спеціальним статусом, райони, селища, територіальні громади сіл;
- за соціально-економічним підходом прикордонні регіони можна розглядати як об'єднання прикордонних областей, які формують міжрегіональні транскордонні асоціації, так звані єврорегіони¹⁵⁵.

Підхід З. Варналія цікавий тим, що досить чітко виділяє критерії, за якими можна розмежовувати певні території країни на такі, що є прикордонними та ін. На нашу думку, поєднання саме цих трьох складових – певна відстань від кордону в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці України за наявності ряду специфічних особливостей в економічному і соціальному розвитку в своїй сукупності і створює передумови для ідентифікації території як прикордонної.

¹⁵⁴ Розвиток транскордонного співробітництва з новими державами-членами ЄС [Текст] : метод. рек. / авт. кол. : В.М. Кравцова (кер.), О. М. Овчар, О. А. Остапенко та ін. - К. : НАДУ, 2009. - 40 с.

¹⁵⁵ Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З.С. Варналія.- К.: НІСД, 2007. - 768 с.

На наш погляд, слухним є міркування Я. Верменич з приводу закономірностей процесу регіоналізації країни, що має здійснюватися з урахуванням природно-географічних, історичних, етнокультурних, економічних, соціально-демографічних чинників. Це лише підтверджує попередню нашу тезу про необхідність врахування як необхідних критеріїв прикордонної території не лише географічний чинник (відстань від кордону), а й цілий ряд інших, перелічених вище факторів ¹⁵⁶.

Підтвердженням цього є визначення О. Мілашківської, яка вважає, що прикордонний регіон – це частина господарської території суверенної держави, яка межує з однією або кількома зарубіжними країнами, характеризується географічною цілісністю, специфічними природно-кліматичними та економічно-соціальними умовами, розміщенням і розвитком продуктивних сил, участю в прикордонному співробітництві та міжнародному поділі праці ¹⁵⁷.

Ряд учених чітко ідентифікують прикордонний регіон як адміністративно-територіальну одиницю, що перебуває на наступному після державного рівні та розташована безпосередньо вздовж державного кордону. Це визначення базується на визначенні поняття «регіон», яке було запропоновано Асамблеєю Європейських Регіонів. «Регіон – це територіальна одиниця – суб'єкт публічного права, сформована на рівні, який є безпосередньо нижчим після державного, і наділена правом політичного самоврядування. Регіон визнаватиметься національною конституцією або законодавством, яке гарантує його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційну структуру» ¹⁵⁸.

Тобто наші попередні висновки про те, що прикордонна територія за загальноприйнятими критеріями цілком відповідає адміністративно-територіальній одиниці країни підтверджуються.

¹⁵⁶ Верменич, Я. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні [Текст] / Я. Верменич. – К.: Інститут історії України НАН України, 2003. – 516 с.

¹⁵⁷ Мілашківська, О. І. Прикордонний регіон як об'єкт дослідження регіональної економіки [Електронний ресурс]. - Режим доступу: Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php>.

¹⁵⁸ Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe. – Strasbourg, 1995. – P. 2. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.are-regions-europe.org/GB/A4/A41.html..>

У той самий час Н. Мікула наголошує, що прикордонний регіон – це територія, що охоплює одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць однієї держави та прилягає до державного кордону¹⁵⁹.

Оскільки існують розбіжності у поглядах на кількість адміністративно-територіальних одиниць, що складають прикордонний регіон, а також не визначається їх рівень (село, район, область тощо), необхідно внести ясність у це питання.

На нашу думку, *адміністративно-територіальною одиницею, що визнається як прикордонний регіон (прикордонна територія) для України варто обрати область, оскільки вона є цілісним угрупованням, має чіткі географічні межі та специфічні географічні, соціокультурні й економічні особливості*, що пов'язано як з історичним розвитком, так із поточним адміністративно-територіальним устроєм України. На користь області як оптимального рівня адміністративно-територіальної одиниці свідчить і підхід у Європі, аналізований вище і задекларований Асамблеєю Європейських Регіонів. Крім того, на підтримку даної тези слід віднести і бюджетне планування, що здійснюється на рівні області і дозволяє більш чітко забезпечувати розвиток прикордонної території.

Перш ніж підбити певні підсумки проведеного дослідження, проаналізуємо ще один суміжний термін – «транскордонний регіон».

Транскордонний регіон – певна територія, яка характеризується наявністю схожих природно-географічних умов та охоплює прикордонні адміністративно-територіальні одиниці сусідніх держав.

Наявність кордону є тим чинником, що визначає транскордонний регіон серед сукупності територіальних регіонів. Не може бути транскордонного регіону на несуміжних територіях¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Мікула, Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво [Текст] : монографія / Н. Мікула. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.

¹⁶⁰ Кульшова, Г.О. Методичні вказівки для самостійної роботи студентів спеціальності «Економічна та соціальна географія» з курсу «Географія транскордонного співробітництва» [Текст] / Г.О. Кульшова. - Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. - Харків, 2008. – 8 с.

Н. Луцишин доповнює попереднє трактування і визначає транскордонний регіон як наявність щонайменше двох територій різних країн, що мають спільний державний кордон, між якими встановилися тісні виробничі і соціально-економічні зв'язки ¹⁶¹. Тобто підкреслює наявність зв'язків територіями країн як необхідної умови визнання регіону транскордонним.

Ще далі в тлумаченні терміна пішов О. Топчієв, який зауважив, що риси, притаманні транскордонним регіонам, не вичерпуються природно-географічними та геополітичними характеристиками, а також виробничими і соціально-економічними зв'язками між прикордонними територіями. Важливими є й ті історично-географічні явища, що сприяли формуванню та еволюційному розвитку тієї чи іншої території. Крім того, на його думку, останнім часом істотним фактором регіоналізації стають екологічна ситуація, наявність загальних для регіону природоохоронних і соціально-екологічних проблем ¹⁶².

Як показав проведений аналіз, термін «транскордонний регіон» є ширшим, ніж «прикордонна територія», оскільки охоплює територію не тільки однієї суверенної держави, але і держави сусіда. Втім дослідження терміна «транскордонний регіон» дозволило остаточно виділити у низку особливостей, що в кінцевому підсумку і виділяють прикордонну територію серед інших територій держави.

Аналіз різних підходів до трактування сутності поняття «прикордонна територія» дозволив дійти висновку, що будь-яка прикордонна територія знаходиться на перетині двох чи більше дотичних систем (у даному випадку держав), причому саме прикордонна область є тим унікальним місцем, де ці відмінності нівелюються, утворюючи зону зі специфічними властивостями, до яких можна віднести такі:

- наявність кордону;

¹⁶¹ Луцишин, Н.П. Територіальна організація суспільства (основи теорії) [Текст] : навчальний посібник / Н.П. Луцишин. – Луцьк: Редакційно-видавничий відділ «Вежа» Волинського державного університету ім. Лесі Українки, 2001. – 340 с.

¹⁶² Топчієв, О.Г. Теоретичні основи регіональної економіки [Текст] : навчальний посібник / О.Г. Топчієв. – К., 1997. – С. 10.

- наявність певних природно-географічних умов та належність території до цілісної екосистеми, яка об'єктивно формується і функціонує незалежно від лінії державного кордону;
- спільне (з сусідніми державами) використання природних ресурсів і відповідно спільним вирішенням проблем екологічної безпеки;
- наявність сталих історико-культурних, етнічних, соціально-економічних зв'язків із сусідніми державами;
- більш широке взаємне спілкування населення сусідніх держав та особисті стосунки людей;
- значний рівень залучення місцевої громади до транскордонного співробітництва;
- значно вище навантаження на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сфера обслуговування, придорожня інфраструктура тощо);
- насиченість прикордонного простору, що характеризується щільністю і інтенсивністю процесів і явищ, які відбуваються в ньому;
- самоусвідомлення населенням своєї належності до прикордонної території;
- особливості, пов'язані із національним складом прикордонних територій (наявність національних меншин, представників декількох етнічних груп);
- прикордонні території є периферійними відносно адміністративних центрів своїх країн ¹⁶³.

Що стосується особливостей прикордонних територій з точки зору функціонального навантаження, то можемо виділити такі:

- забезпечують трансграничний рух товарів;
- виконують контактні та бар'єрні функції під натиском динамічно зростаючого трансграничного руху населення у формах міжнародної

¹⁶³ Мікула, Н. Єврорегіони: досвід та перспективи [Текст] / Н. Мікула. – Львів: ІРД НАН України, 2003. - С. 8-12; Студенніков І. Феномен єврорегіонів у контексті методології історико-регіональних досліджень [Текст] / І. Студенніков // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. – Вип. 22-23. – Київ, 2003. – С. 187-201.

міграції трудових ресурсів, туризму, ділових і просвітницьких поїздок, які є проявом глобалізації господарських стосунків;

- характерний підвищений рівень повноважень місцевих органів влади, зокрема у галузі співробітництва з органами влади відповідних територій зарубіжних країн¹⁶⁴ ;
- здійснюють міждержавні зв'язки, оминаючи центральні органи влади, що визначаються місцевими адміністраціями зі своїх локальних інтересів і можливостей;
- наявність спільних проблем транскордонного характеру (екологічні, природоохоронні, транспортні, комунікаційні тощо), для розв'язання яких необхідне поєднання зусиль держав-сусідів;
- наявність чітко визначених спільних інтересів із сусідніми державами, що проявляються у різних формах міжнародного співробітництва.

Дослідження сутності прикордонних територій, їх особливостей дозволяє окреслити коло проблем, що характерні для прикордонних територій України, а саме:

- віддаленість та транспортна ізольованість регіону відносно головних ділових центрів держави;
- висока концентрація осіб, що прибувають для нелегального перетину кордону з метою еміграції чи пошуку праці;
- значна кількість потенційних емігрантів серед населення прикордонних територій (виникає, як правило, внаслідок більш високого рівня життя у країнах-сусідах порівняно з умовами в Україні);
- екологічні проблеми прикордонних областей (незадовільна екологічна ситуація в країнах-сусідах призводить до погіршення екологічної ситуації в прикордонній території);

¹⁶⁴ Петренко, З. Прикордонні регіони як нова форма міжнародної інтеграції [Текст] / З. Петренко // Економіка України. - 1999. - № 12. - С. 66-73.

- недооцінка з боку центральної влади транскордонного співробітництва як інструменту територіального/регіонального розвитку і необхідність покращання якості життя людей, які мешкають у прикордонних регіонах України;
- обмеженість стратегічного бачення завдань та перспектив розвитку транскордонного співробітництва як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади України;
- незадовільний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проектів як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади;
- недостатнє залучення до проектів транскордонного співробітництва підприємців та неурядових організацій ¹⁶⁵.

Крім того, можна виділити проблеми, що стримують розвиток прикордонних територій України (складено з використанням досвіду вітчизняних фахівців ¹⁶⁶):

- недостатня кількість пунктів перетину кордону;
- відсутність належно обладнаних автострад;
- різниця стандартів розміру залізничної колії;
- затримки у перетинанні кордону пасажирами і товарами;
- нерозвинена сервісна інфраструктура – склади, експедиторські та дистрибуційні компанії;
- істотні відмінності у податковому законодавстві країн-сусідів;

¹⁶⁵ Студенніков, І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. // Економічний часопис-XXI. - 2005. - № 1-2. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://soskin.info/ea.php?pokazold=20050111&n=1-2&y=2005>.

¹⁶⁶ Волошко В.В. Реалії та перспективи транскордонного співробітництва України [Текст] / В. В. Волошко // Регіональна економіка. - 2005. - № 4. - С. 123-132; Гарасюк О.А. Проблемні моменти розвитку транскордонного співробітництва в Україні [Текст] / О.А.Гарасюк // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. - № 9. – С. 14-18; Дубовик Б. Досвід міжнародної співпраці в рамках євро регіонів. Перспективи України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/home.htm>; Попова А.Я., Житарюк В.В. Проблеми та перспективи транскордонного співробітництва України в умовах євроінтеграції [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://intkonf.org/category/arhiv/ukrayina-naukova-23-25-grudnya-2008r/ekonomika/>; Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС [Текст] : монографія / за ред. д.е.н., проф. Н. Мікули, к.е.н., доц. В. Борщевського, к.е.н. Т. Васильціва. – Львів: Ліга Прес, 2009. - 436 с.; Програма євроінтеграційного прикордонного співробітництва та міжрегіональних зв'язків Одеської області на 2009 р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ved.odessa.gov.ua/web_ved/photos/program_evrointegraciya.zip; Шилепницький П.І. Розвиток транскордонного співробітництва як передумова європейської інтеграції України [Текст] / П.І. Шилепницький // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2007. – № 6. – С. 47-52.

- відсутність необхідної кількості банків, готових провадити розрахунки і видавати кредити транскордонним господарським підприємствам;
- перешкоди, що встановлюються на державному рівні і стосуються вимог до отримання віз та поставлення відмітки у паспорті, що є обтяжливим для прикордонних груп населення;
- відсутність прогнозування процесів спільного розвитку прикордонних регіонів;
- відсутність синхронізованих та координованих дій з боку регіональних органів влади та інституцій з питань регіонального розвитку;
- нестача сучасних інформаційних інструментів формування та просування позитивного іміджу прикордонної території;
- недостатній рівень конкурентоспроможності економіки прикордонних районів області;
- низький рівень кваліфікації фахівців з питань розроблення проектів прикордонного співробітництва;
- відсутність достатньої кількості громадських організацій, які займаються питаннями розвитку прикордонного та міжрегіонального співробітництва.

Для того, щоб краще зрозуміти роль і місце прикордонних територій в економіці держави, визначимо основні форми, рівні та напрями прикордонного співробітництва.

У законодавстві України як позначення прикордонного співробітництва використовується термін «транскордонне співробітництво». Згідно з Законом України «Про транскордонне співробітництво» транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Основними формами прикордонного співробітництва є міжнародна торгівля, фінансове співробітництво, міграційні процеси, розвиток транспортної інфраструктури, соціокультурні програми.

Наслідками прикордонного співробітництва є усунення ряду характерних для прикордонних територій проблем і прискорення розвитку регіону в цілому. Зокрема ліквідуються диспропорції в економічному і соціальному розвитку прикордонних територій, прискорюються процеси вирівнювання якості життя населення, підвищується ефективність використання ресурсів, вирішуються спільні екологічні проблеми.

Співробітництво прикордонних областей України і сусідніх країн умовно можна розділити на два стратегічні напрямки:

- 1) співробітництво, що відбувається на кордоні України з ЄС;
- 2) співробітництво вздовж кордонів колишніх радянських республік, зокрема України, Росії, Білорусі й Молдови ¹⁶⁷.

Виділяють такі рівні прикордонного співробітництва:

- концептуальний, який полягає у встановленні співробітництва між прикордонними державами. Наприклад, Україна – Польща, Україна – Угорщина;
- співробітництво в межах прикордонних регіонів, які формують зв'язки між двома і більше структурними одиницями;
- біполярні транскордонні коридори у субрегіонах, які поєднують різні групи адміністративних районів.
- створення мережі партнерства між прикордонними містами, які встановлюють біполярні зв'язки;
- розвиток комплексів щодо обслуговування прикордонних пунктів перетинів кордону з метою прискорення проходження через кордон людей та вантажів ¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами [Текст] / Є. Кіш. – К., 2004. – С. 229.

¹⁶⁸ Передрій, О. Транскордонне співробітництво : сучасні проблеми, перспективи розвитку [Текст] / О. Передрій, І.Сюсько // Науковий вісник УжДПЕП (серія - економічні науки). – 2004. – Вип. № 4. – С.13-21.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» транскордонне співробітництво може здійснюватися:

- у межах створеного єврорегіону;
- шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах ;
- шляхом установлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва ¹⁶⁹ .

Найбільшого розвитку прикордонне співробітництво в Україні набуло у формі єврорегіонів.

Єврорегіон – це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності відповідно до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидва боки державного кордону.

На кордонах України та держав-сусідів створено і функціонує на сьогодні сім єврорегіонів (див. табл. 4.1), до участі у яких залучено дев'ять областей України та адміністративно-територіальні одиниці п'яти прикордонних іноземних держав. Територія України, що входить до складу єврорегіонів, становить третину від її загальної площі, на ній проживає 31,5 % від населення нашої країни.

Проблеми, характерні для єврорегіонів:

- недосконалість нормативно-правової бази функціонування єврорегіонів і розмежування їх повноважень з центральними органами влади;
- недостатність фінансових ресурсів для реалізації проектів єврорегіонів;

¹⁶⁹ Про транскордонне співробітництво: Закон України [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 45. – Ст.499.

– низький рівень інформаційного забезпечення діяльності єврорегіонів¹⁷⁰.

Таблиця 4.1

Єврорегіони України

Назва	Рік створення	Країни-учасники єврорегіону	Області України, залучені до участі у єврорегіоні
Карпатський єврорегіон	1993	Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія	Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька
Буг	1995	Україна, Білорусь, Польща	Волинська
Нижній Дунай	1998	Україна, Румунія, Молдова	Одеська
Верхній Прут	2000	Україна, Румунія, Молдова	Чернівецька
Дніпро	2003	Україна, Росія, Білорусь	Чернігівська
Слобожанщина	2003	Україна, Росія	Харківська
Ярославна	2007	Україна, Росія	Сумська

Підводячи підсумки дослідження статусу і характеристик прикордонних територій (адміністративно-територіальних одиниць), відмітимо, що прикордонні території – це такі адміністративно-територіальні одиниці держави (для України – області), що прилягають до державного кордону, мають ряд специфічних особливостей, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), а також виконують специфічні функції, пов’язані із транскордонною діяльністю (експорт/імпорт товарів, послуг, робочої сили тощо).

Основним критерієм, що ідентифікує прикордонну територію, є відстань від державного кордону (як правило, 30-50 км від кордону). У той самий час

¹⁷⁰ Костюк, С. Єврорегіони в українських прикордонних областях - нереалізований потенціал відносин Україна – ЄС [Текст] / С. Костюк // Людина і політика. – 2004. – № 3. – С. 21-28.

необхідно враховувати і економічні та соціокультурні, історичні особливості території, що може значно розшири межі конкретної прикордонної території.

Однією з особливостей прикордонних територій є здійснення прикордонного (транскордонного) співробітництва. В Україні найбільш поширеною формою такого співробітництва є єврорегіони, яких на сьогодні налічується сім.

4.2 Аналіз соціально-економічної політики держави на прикордонних територіях

Процеси глобалізації стають важливою частиною буття, суттєво впливають на політичну, економічну, соціальну, культурну сфери, привносять позитивні наслідки в положення тих регіонів, які беруть активну участь у міжнародній торгівлі. Але поряд із цим формуються певні негативні тенденції, пов'язані із розривом у соціально-економічному положенні між багатими і бідними регіонами. У цьому сенсі держава повинна сприяти політиці регіоналізації, включенню регіонів до світового поділу праці, стимулювання їх економічного зростання, партнерства з іншими регіонами. У першу чергу, цього можна досягти, приймаючи відповідні нормативно-правові акти і встановлюючи концептуальні засади політики на прикордонних територіях. Цей процес може бути досить складним через необхідність враховувати індивідуальні особливості розвитку різних регіонів безпосередньо самої України і територій тих держав, з якими українські регіони мають спільні кордони.

У цілому державна політика на прикордонних територіях базується на кількох законодавчо-нормативних актах, прийнятих у різні роки, які відображають послідовний розвиток поглядів власних структур на пріоритети регіонального співробітництва з різними державами. Враховуючи той факт, що

переважна більшість областей України має кордони з іноземними державами, стає зрозумілим, що така політика стосується тієї чи іншою мірою (зі своєю специфікою) всієї країни.

Нормативно-правове забезпечення прикордонного співробітництва ґрунтується як на внутрішніх законодавчо-нормативних актах, так і на тих юридичних документах, до яких Україна приєдналася у рамках співпраці з Європейським Співтовариством. У цілому можна виділити 4 групи документів, які стосуються міжтериторіального і транскордонного співробітництва:

- європейське законодавство, яке стосується безпосередньо транскордонного співробітництва;
- європейське загальне законодавство щодо регіонів;
- інші європейські документи, в яких зазначено транскордонне співробітництво;
- національне законодавство ¹⁷¹.

Основним нормативно-правовим документом Європейського права, до якого приєдналась і Україна, є «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» (Мадрид, травень 1980 р.), а також 2 протоколи до неї. Інший документ – «Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів» (Гронау, 1981 р.). Ці документи формулюють основи реалізації транскордонного співробітництва, містять типові угоди та інші документи, які підписують місцеві органи влади прикордонних регіонів сусідніх держав і самі держави.

Європейське загальне законодавство щодо регіонів включає Європейську хартію місцевого самоврядування (1985 р.), Хартію конгресу місцевих і регіональних органів влади Європи (1994 р.), Декларацію асамблеї Європейських регіонів щодо регіоналізму в Європі (1996 р.). При формуванні будь-яких відносин з Європою у сфері прикордонного співробітництва необхідно враховувати, що для всіх прикордонних територій базовими є

¹⁷¹ Лютак, О. Організаційно-правове забезпечення співпраці прикордонних територій у євроінтеграційній стратегії України // Наука молода. – 2006. – №6. – С. 131-134.

положення, що закладені в Європейській хартії регіонального просторового планування, а також Стратегії європейського регіонального планування.

Щодо третьої групи, то законодавчо-нормативні акти є не менш важливими, але вони визначаються особливості вирішення більш дрібних питань у різних сферах. Наприклад, Кіотська конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур, Конвенція про комбіновані перевезення та інші угоди, що регулюють відносини у сфері перевезень; Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (1992 р.) у частині, що стосується транскордонного обміну; Європейська ландшафтна конвенція (2000 р.) тощо.

Що стосується законодавства, яким слід керуватись, то воно охоплює як внутрішні нормативно-правові акти, так і міжнародні угоди, конвенції, хартії, ратифіковані Україною.

Основним законом, який визначає головні положення транскордонного співробітництва в Україні і регулює процеси укладання і практичної реалізації органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади угод про транскордонне співробітництво, включаючи питання державної політики, є Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004, №1861-IV.

У рамках цього закону мету державної політики у сфері транскордонного співробітництва визначено як «створення сприятливих умов для ефективною та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення»¹⁷².

При цьому основними принципами державної політики у цій сфері названий закон встановлює:

- законність;
- чіткий розподіл завдань, повноважень та відповідальності між суб'єктами транскордонного співробітництва України;

¹⁷² Про транскордонне співробітництво: Закон України [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 45.

- гармонізацію загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- забезпечення рівних можливостей регіонів України щодо співпраці у рамках транскордонного співробітництва;
- розмежування відповідальності та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою найбільш ефективного розв'язання проблем та завдань у сфері транскордонного співробітництва.

Транскордонне співробітництво може здійснюватися в найрізноманітніших сферах: економічній, соціальній, науково-технічній, культурній, освітній, екологічній тощо.

Формами транскордонного співробітництва є співпраця у рамках створеного єврорегіону шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах (які регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва) або шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Держава, крім правових рамок, створює й інші умови для забезпечення ефективної реалізації зазначених форм співпраці. Зокрема, передбачено, що уповноважені органи державної влади будуть сприяти:

- визначенню пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва;
- відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки;
- розробленню та виконанню державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- наданню правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України¹⁷³.

¹⁷³ Про транскордонне співробітництво: Закон України [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 45.

Проекти повинні відбиратися на конкурсній основі. Серед основних критеріїв відбору необхідно відзначити достатню аргументацію щодо розв'язання існуючих проблем, цілі, пріоритети, необхідні ресурси, тривалість реалізації.

Щодо фінансової допомоги в реалізації проектів, то законом визначено, що можливе використання коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, спільне фінансування із залученням міжнародної технічної допомоги, кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій.

Також центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо займаються реалізацією державної політики у сфері транскордонного співробітництва:

- надають правову, інформаційну, методичну, організаційну підтримку суб'єктам і учасникам транскордонного співробітництва України;
- розробляють порядок підготовки проектів (програм) транскордонного співробітництва та державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- розробляють положення про проведення конкурсу проектів (програм) транскордонного співробітництва, які претендують на включення до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- проводять моніторинг виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- розглядають пропозиції суб'єктів транскордонного співробітництва України щодо включення проектів (програм) транскордонного співробітництва до державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- здійснюють у межах своєї компетенції координацію та взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм і державних

програм розвитку транскордонного співробітництва під час формування проекту Державного бюджету України¹⁷⁴.

У рамках Концепції державної регіональної політики одним із ключових завдань є «налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дійового засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем»¹⁷⁵. Конкретними заходами реалізації цього завдання є стимулювання розвитку транскордонних та міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання; законодавче розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва та впорядкування такого співробітництва.

З 1 січня 2006 року набрав чинності інший Закон України, а саме «Про стимулювання розвитку регіонів». І хоча у рамках цього нормативно-правового акта формалізується державна політика здебільшого щодо підтримки регіонів у цілому, однак він містить важливі норми, які формують підґрунтя для визначення регіонів, які повинні бути забезпечені державною підтримкою.

Зокрема, закон виділяє так звані депресивні території, які потребують заходів стимулювання їх розвитку з боку держави, а саме комплексу «правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому»¹⁷⁶. Основні заходи в цьому напрямку:

¹⁷⁴ Про транскордонне співробітництво: Закон України [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 45.

¹⁷⁵ Концепція державної регіональної політики. Затверджено Указом Президента України від 25 травня 2001 р., № 341/2001.

¹⁷⁶ Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України від 08.09.2005 р., №2850-IV.

- цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;
- надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню об'єктів інфраструктури розвитку підприємництва, таких, як бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні та консалтингові центри, венчурні фонди тощо;
- спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, а також здійснення інших найважливіших заходів;
- сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, стимулювання трудової міграції, удосконалення соціальної сфери, зокрема, житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля;
- надання іншої державної підтримки розвитку таких територій.

Для конкретної реалізації цього закону урядом України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. У Стратегії визначається наявність суттєвих диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, а також наголошується на необхідності підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційної активності. Ситуація, що склалася, створює певні перешкоди у використанні потенціалу міжрегіонального і прикордонного співробітництва.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» містить цілий перелік різних критеріїв, згідно з якими регіон, промисловий або сільський район, місто обласного/республіканського значення може бути віднесено до складу депресивних. Але за всі роки існування цього законодавчо-нормативного акта таких територій не визначено. Це зовсім не свідчить про те, що в процесі економічного і соціального розвитку України усунуть всі існуючі проблеми. Навпаки, проблем вистачає, інакше прийняття цього закону не мало б сенсу. Так, за підсумками 2006-2009 рр. виділені такі сільські райони, які

наближені до депресивних: Камінь-Каширський (Волинська обл.), Тарутинський і Татарбунарський (Одеська обл.), Краснолиманський (Донецька обл.), Поліський (Київська обл.), Решетилівський (Полтавська обл.), Ріпкинський і Козелецький (Чернігівська обл.).

Що стосується промислових районів, то наближаються до статусу депресивних Рожищенський (Волинська обл.), Павлоградський (Дніпропетровська), Воловецький (Закарпатська), Лутугинський (Луганська), Турківський (Львівська), Любашівський, Балтський (Одеська), Володимир-Волинський, Романівський (Житомирська).

Серед міст республіканського в АР Крим і обласного значень найбільш наближеними до депресивних є такі: Білгород-Дністровський (Одеська обл.), Яремча (Івано-Франківська), Новий Розділ (Львівська), Первомайський (Харківська), Новодністровськ (Чернівецька).

Тобто за існуючими критеріями 8 сільських, 9 промислових районів і 5 міст обласного значення близькі до депресивних. Такі дані загальнонаціонального моніторингу за 2009 рік наведено у матеріалах до слухань «Нові підходи в розвитку депресивних регіонів України», які відбулись в рамках засідання Комітету з питань промислової і регуляторної політики і підприємництва Верховної Ради України. Результат очевидний – депресивні регіони в Україні відсутні. Вочевидь, що показники, які визначені законом і застосовуються для їх визначення, не є оптимальними і містять критерії, які не дозволяють відносити регіони, які дійсно мають проблеми, до депресивних, з подальшим фінансуванням виведення їх із кризового стану.

Так, згідно із цим законом депресивним може бути визнано:

1) регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 року – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим;

2) промисловий район, у якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну

особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

3) сільський район, у якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

4) місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значень, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

Навіть простий аналіз цих визначень може свідчити про хибність відбору багатьох критеріїв. Депресивність регіону – категорія в першу чергу не економічна, а соціальна. Економічні показники не дають і не можуть дати усієї картини щодо ситуації в регіоні. Адже економіка є лише обслуговуючим фактором для людини. Для людини в першу чергу важливим є не умовні гривні на душу населення, що формуються в регіоні, а можливість мати комфортне, безпечне життя для себе і своїх дітей, а це не завжди корелюється з таким показником, як валовий регіональний продукт (ВРП).

Тому нами пропонується використання цілого ряду показників, які спроможні більш адекватно оцінити стан конкретної території і на підставі цього приймати виважені рішення щодо визначення розміру бюджетної допомоги (див. табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Чинники і критерії віднесення регіону до депресивного

Група чинників	Чинник депресивності регіону	Критерії визначення рівня відповідного чинника
1	2	3
1.Економічні чинники	1.Відсутність розвиненого виробництва	<ul style="list-style-type: none"> - валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу наявного населення (у фактичних цінах); - основні фонди за первісною вартістю; - рівень зношення основних фондів; - основні фонди за залишковою вартістю; - введення у дію основних фондів на душу населення за базовий (як правило, рік) період часу; - інвестиції в основний капітал на одну особу (у фактичних цінах); - сальдо чистого (регіонального) експорту
	2.Неефективна матеріальна структура виробництва і його загальний склад	<ul style="list-style-type: none"> - обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу наявного населення; - обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу наявного населення; - обсяги виконаних будівельних робіт (у фактичних цінах) (у т.ч. на одну особу наявного населення); - капітальні вкладення на душу населення
	3.Недостатнє використання трудових ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> - середні витрати робочого часу в промисловості та в інших галузях на одного працівника; - сальдо трудової міграції економічно-активного населення (осіб, за рік)
	4.Рівень бюджетного самофінансування регіону	<ul style="list-style-type: none"> - рівень забезпеченості власними доходами бюджету на душу населення; - податкові надходження до бюджету на душу населення

	5.Порушення оптимальності у співвідношенні різних видів капіталу	<ul style="list-style-type: none"> - прямі іноземні інвестиції на одну особу; - питома вага кожного виду капіталу в економіці регіону; - середня заробітна плата в системі промислового, банківського і торгового капіталу; - офіційна фінансова допомога на цілі регіонального розвитку (гранти тощо); - сума внутрішніх кредитів, наданих банківським сектором на території регіону на цілі розвитку (у % до ВВП)
--	--	--

Продовження таблиці 4.2

1	2	3
2.Соціальні чинники	1.Низький рівень життя	<ul style="list-style-type: none"> - віковий склад населення (чоловіків та жінок); - тривалість життя (чоловіків та жінок); - природний приріст населення; - рівень середньомісячної заробітної плати (номінальна); - відношення середньомісячної заробітної плати до величини прожиткового мінімуму; - рівень бідності; - питома вага населення за межею бідності; - питома вага населення з доходом менше 1 дол. США на день, %; - питома вага населення з доходом менше 2 дол. США на день, %; - забезпеченість житлом (загальна площа) на душу населення; - поширеність ВІЛ-інфекції (% населення у віці 15 - 49 років); - рівень недоїдання серед дітей (% дітей у віці до 5 років)
	2.Високий рівень безробіття у регіоні	<ul style="list-style-type: none"> - рівень зареєстрованого безробіття; - рівень безробіття за методологією МОП; - рівень зайнятості у промисловості (для промислових районів); - частка зайнятих у сільському господарстві (для сільських районів); - питома вага безробітних у загальній кількості економічно активного населення
	3.Нерозвиненість інтелектуального потенціалу регіону	<ul style="list-style-type: none"> - рівень грамотності дорослого населення (% населення у віці 15 років і старше) та охоплення навчанням; - кількість осіб з вищою освітою і таких, що мають ступені кандидата і доктора наук; - відсоток неосвіченого населення; - відносна кількість осіб, що отримали початкову освіту, %

3. Демографічні чинники	Неоптимальна демографічна структура населення	<ul style="list-style-type: none"> - середня кількість жителів на 1 кв.км території регіону; - відношення кількості економічно активного населення до його загальної кількості; - співвідношення показників народжуваності і смертності в регіоні; - очікувана тривалість життя при народженні (чоловіки та жінки); - коефіцієнт дитячої смертності (у віці до 5 років на 1 тис. населення); - коефіцієнт материнської смертності (на 1 тис. живо народжених дітей); - питома вага народжених, прийнятих кваліфікованим персоналом, %; - сальдо міграції (чоловік, за рік)
-------------------------	---	--

Продовження таблиці 4.2

1	2	3
4. Природно-географічні чинники	1. Негативна дія природно-кліматичних умов	<ul style="list-style-type: none"> - викиди діоксиду вуглецю на душу населення, т; - показник середньої температури повітря і тривалості зимового періоду; - ступінь сейсмічності території та інші природно-кліматичні характеристики; - середня вартість матеріального виробництва в результаті дії природно-кліматичного навантаження
	2. Невигідне географічне положення території (транспортний чинник)	<ul style="list-style-type: none"> - середній рівень транспортних витрат і транспортного забезпечення у загальній сумі витрат
	3. Обмеженість природних ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> - масштаби і якість запасу мінерально-сировинних ресурсів; - рівень освоєння природно-ресурсного потенціалу території; - середні втрати виробництва внаслідок заборони на використання природних ресурсів; - рівень платежів за природно-ресурсний потенціал у загальній сумі витрат
5. Екологічні чинники	1. Рівень екологічного стану та екологічного забруднення території	<ul style="list-style-type: none"> - питома вага озелененої території (% до загальної площі території регіону); - рівень забруднення території смітниками (т на 1 мешканця); - швидкість біологічного кругообігу в природній системі території
	2. Високе техногенне екологічне навантаження на природу	<ul style="list-style-type: none"> - рівень концентрації шкідливих речовин і домішок у повітрі, ґрунті і водних басейнах території
	3. Збільшення витрат виробництва через екологічні обмеження	<ul style="list-style-type: none"> - середні додаткові витрати, пов'язані з перевищенням гранично допустимих норм і відходів

У той самий час, у зв'язку із наближенням кордонів Євросоюзу безпосередньо до України, розвиток прикордонного співробітництва набуває ознак безпосередньої співпраці з ЄС із перспективою постійної участі України в різних спільних проектах, які реалізуються Співдружністю Європейських держав, і інтеграції України до ЄС, тим більше, що відповідна програма дій була прийнята ще у 2000 році.

Розвиток прикордонної співпраці, що має істотне значення для розв'язання проблем прикордонних територій, пов'язаних із периферійністю їх розташування, сприятиме здійсненню господарської діяльності та прискоренню суспільно-культурних змін, які є необхідною умовою добросусідських відносин.

Вищою ознакою реалізації політики прикордонного співробітництва вважаються єврорегіони на західному кордоні («Буг», «Карпатський», «Нижній Дунай», «Верхній Прут») та на північно-східному і східному («Дніпро», «Слобожанщина», «Ярославна»), детальна характеристика яких наведена в табл. 4.3. У майбутньому планується створити ще кілька єврорегіонів: «Сян», «Дністер», «Донбас».

Таблиця 4.3

Загальна характеристика єврорегіонів України

	Назва єврорегіону	Рік заснування	Учасники		Охоплена територія, тис. км ²		Кількість населення, млн осіб	
			від України	від інших держав	загальна	від України	загальна	від України
1.	Карпатський	1993	Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська	Польща (Кросно, Перемишль, Жешув, Тарнув), Словаччина (райони Бардіїв, Гуменне, Кошице, I-IV околиці, Межилаборце, Міхаєльовце, Пряшів, Сабінов, Сніна, Собранце, Стропков, Свидник, Требішов, Вранов), Угорщина (округи Боршод-Абауй-Земплен, Гайду-Бігар, Гевеш, Йас-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег, міста Мішкольц, Дебрецен, Єгер, Ботошани), Румунія (повіти Сату-Маре, Марамуреш, Бігор, Салай, Ботошани)	146,6	56,6	16,0	6,4
2.	Буг	1995	Волинська, Львівська (Жовківський, Сокальський р-ни)	Польща (Хелмське, Люблінське, Замостське, Тарнобжеське, Білопідлянське воєводства), Білорусь (Брестська обл.)	80,9	23,1	5,0	1,27
3.	Нижній Дунай	1998	Одеська	Молдова (райони Вулканешти, Кагул, Кантемир), Румунія (повіти Бреїла, Галац, Тульча)	53,3	33,3	4,0	2,5
4.	Верхній Прут	2000	Чернівецька, Івано-Франківська	Молдова (Бельцький та Єдинецький р-ни), Румунія (Ботошанський, Сучавський повіти)	28,92	22,025	2,9	2,3
5.	Дніпро	2003	Чернігівська	Білорусь (Гомельська обл.), Росія (Брянська обл.)	107,0	31,865	4,3	1,15
6.	Слобожанщина	2003	Харківська	Росія (Белгородська обл.)	58,5	31,415	4,3	2,8
7.	Ярославна	2007	Сумська	Росія (Курська обл.)	53,6	23,834	2,6	1,2

У пріоритетних напрямках розвитку регіонів питання транскордонного і прикордонного співробітництва, як найбільш важливі, виокремлено для таких областей України: Вінницька, Волинська, Закарпатська, Львівська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська.

З метою оцінки ефективності реалізації Стратегії розвитку регіонів в частині розвитку транскордонного, у тому числі єврорегіонального співробітництва, виділено такі показники:

- кількість єврорегіонів;
- кількість пунктів пропуску через державний кордон, їх пропускна спроможність;
- кількість дипломатичних установ, торговельно-економічних місій та іноземних представництв, що розпочали свою діяльність;
- кількість міжнародних конференцій, виставок, ярмарків, семінарів, культурних заходів, проведених в окремих регіонах (із зазначенням кількості учасників);
- участь держави у фінансуванні прикордонного та транскордонного співробітництва;
- обсяг зовнішньої торгівлі, у тому числі з країнами-членами ЄС, СНД;
- обсяг зовнішньої торгівлі з країнами-сусідами;
- обсяг прямих іноземних інвестицій, що надійшли від країн-сусідів ¹⁷⁷.

Серед конкретних заходів, які реалізовані і реалізуються в рамках цієї стратегії щодо транскордонного співробітництва, необхідно відзначити подані у табл. 4.4.

¹⁷⁷ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р., № 1001.

Таблиця 4.4

План заходів щодо забезпечення розвитку транскордонного співробітництва на 2008-2010 рр. в рамках реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (складено за матеріалами документів¹⁷⁸)

	Назва заходу	Відповідальні органи влади
	2008 рік	
1.	Підготовка та забезпечення реалізації у рамках Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки проектів, спрямованих на підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних територій, поліпшення їх екологічного стану, розбудову прикордонної інфраструктури, розвиток туризму тощо	Мінекономіки, Мінрегіонбуд, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації
2.	Розроблення спільних проектів містобудівного розвитку транскордонних регіонів Україна - Угорщина, Україна - Молдова, Україна - Польща, Україна - Білорусь	Мінрегіонбуд
3.	Створення на базі провідних вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації Волинської, Закарпатської, Львівської, Одеської, Сумської, Харківської, Чернівецької областей та інших регіонів базових наукових осередків транскордонного і прикордонного співробітництва	МОН, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації
	2009 рік	
4.	Забезпечити провадження узгодженої із сусідніми країнами водогосподарської та охоронної діяльності на прикордонних водах, активізацію дво- та багатостороннього співробітництва з країнами - членами ЄС у сфері управління транскордонними водними ресурсами	Держводгосп, зацікавлені місцеві органи виконавчої влади
5.	Підготувати проекти розвитку міст прикордонних регіонів, що межують з Угорщиною, Молдовою, Польщею та Росією	Мінрегіонбуд, Вінницька, Волинська, Донецька, Закарпатська, Одеська, Луганська, Львівська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська облдержадміністрації
	2010 рік	
6.	Забезпечити в рамках Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки здійснення заходів і реалізацію проектів, спрямованих на підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних територій, поліпшення їх екологічного стану, розбудову прикордонної інфраструктури, розвиток туризму тощо, передбачивши	Мінекономіки, Мінрегіонбуд, інші заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади

¹⁷⁸ План заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р., № 745-р.; План заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 р., № 1163-р.; План заходів на 2010 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р., № 891-р.

Найбільш важливим у плані конкретних заходів щодо реалізації державної політики на прикордонних територіях є Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки, виконання якої переслідує вже окреслені вище цілі, а саме:

- розв'язання міжрегіональних проблем економічного розвитку;
- підвищення рівня економічної та соціальної інтеграції регіонів;
- поліпшення якості життя громадян.

Необхідно відзначити, що в рамках цієї програми на відміну від інших законів і стратегій розвитку передбачено державне фінансування конкретних проектів із чіткими строками виконання і визначеними грошовими сумами (див. табл. 4.5). І хоча, суми не є значними, проте в реалізації таких проектів можуть бути задіяні і приватні інвестори.

Таблиця 4.5

Перелік проектів у межах транскордонного співробітництва, яким надається державна фінансова підтримка в рамках Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки

Найменування проекту	Очікуваний результат	Замовник, облдерж-адміністрація	Строк виконання, рік	Орієнтовний обсяг фінансування, тис грн				
				усього	у тому числі з			інших джерел
					державного бюджету	місцевого бюджету у 2008 році		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Утворення мережі європейського молодіжного академічного співробітництва	Активізація транскордонного співробітництва в межах єврорегіону "Буг"	Волинська	до 2009	278,28	204,7	115,7		73,58
2. Охорона та розвиток прикордонних екосистем	Активізація розвитку «зеленого туризму» в Старовижівському районі Волинської області	Волинська	до 2009	104	84,6	61	7,2	
3. Створення єдиної картоінформаційної системи обслуговування туристичного бізнесу Волині та Люблінщини (Республіка Польща)	Розбудова інфраструктури туристичного бізнесу	Волинська	до 2009	174,8	155,9	151,6	18,9	
4. Розвиток «зеленого» туризму у Любшівському районі Волинської області	Підвищення туристичної привабливості регіону	Волинська	2008	300	290	290	5	5
5. Будівництво під'їзної автомобільної дороги до міжнародного пункту пропуску через державний кордон "Ужгород" (вантажний термінал) на спільному українсько- словацькому кордоні	Покращання сервісного обслуговування пасажирів та автоперевізників на пункті пропуску через державний кордон "Ужгород"	Закарпатська	до 2009	11000	10050	3000		
6. Зелені стежки Прикарпаття	Активізація розвитку «зеленого» туризму на Прикарпатті	Івано-Франківська	до 2009	637	567	432	40	10
7. Відтворення історичних неархітектурних форм і облаштування обслуговуючої рекреаційної інфраструктури для організованого туристичного відвідування Поляницького регіонального ландшафтного парку та пам'ятки природи загальнодержавного значення "Скелі Довбуша"	Організація міжнародних туристичних маршрутів, формування туристичної інфраструктури, розвиток співробітництва між науковими закладами Івано-Франківщини та Люблінщини (Республіка Польща)	Івано-Франківська	2008	250	211	211	29	10

Продовження таблиці 4.5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
8. Облаштування під'їзних шляхів до міжнародного автомобільного пункту пропуску через державний кордон "Могилів-Подільський - Отач" у м. Могилеві-Подільському	Модернізація та розвиток існуючої транскордонної транспортної мережі з метою збільшення її пропускної спроможності	Вінницька	2008	390	387	387	3	
9. Облаштування міжнародного та місцевого пункту пропуску через державний кордон поромного та катерного сполучення "Ямпіль - Косеуць"	Реконструкція та облаштування пункту пропуску через державний кордон, зокрема реконструкція під'їзних шляхів	Вінницька	2008	525	505	505	20	
10. Проведення міжнародного мистецького фестивалю "Дністрові передзвони"	Відродження, збереження та розвиток традиційної народної культури України та Республіки Молдова, а також задоволення культурних потреб закордонних українців, які проживають на території Республіки Молдова	Вінницька	2008	200	190	190	10	
11. Покращання екологічного стану прикордонних районів України (Львівська область) та Республіки Польща за рахунок використання промислових деревних відходів як заміниника вугілля для опалення об'єктів соціальної сфери	Покращання екологічної ситуації в регіоні шляхом упровадження використання альтернативного палива	Львівська	2008	824,3	542,6	542,6	232,1	49,6
12. Створення промислового технопарку "Черляни" на території Львівської області	Залучення інвестицій, розвиток науково-виробничої співпраці, створення нових робочих місць	Львівська	до 2009	3915	205	105	112,9	3407,5
13. Проведення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення екологічного стану басейну р. Західний Буг на території Буського району Львівської області з продовженням робіт на території Республіки Польща	Поліпшення екологічної ситуації в регіоні	Львівська	до 2009	500	310	110	20	100
14. Стимулювання розвитку та формування інформаційної інфраструктури транскордонного туризму	Реалізація туристично-рекреаційного потенціалу Буковинських Карпат і Дунайсько-Дністровської водної, бальнеологічної та спелеологічної системи	Чернівецька	до 2009	500	450	250	25	
15. Реалізація єдиної політики поводження з побутовими та промисловими відходами в Чернігівській області у рамках співпраці держав - учасниць єврорегіону "Дніпро"	Підвищення привабливості регіону для залучення інвестицій, поліпшення стану екологічного середовища на території єврорегіону "Дніпро", підвищення рівня зайнятості населення, створення нових робочих місць	Чернігівська	2008	260	190	190	70	

16. Розроблення комплексного плану оздоровлення басейну р. Лопань	Покращання стану водних ресурсів	Харківська	до 2010	1200	1000	80	20	
---	----------------------------------	------------	---------	------	------	----	----	--

Окрім того, Програмою передбачено 22 заходи з розвитку транскордонного співробітництва, які будуть фінансуватися, виходячи з виділених коштів державного і місцевих бюджетів, прийнятих на відповідний рік.

У результаті виконання Програми мають бути отримані такі результати:

- активізація зовнішньоекономічної діяльності регіонів, розвитку малого та середнього підприємництва;
- розвиток соціальної сфери, здійснення заходів щодо забезпечення зайнятості населення, розбудова об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури;
- розбудова інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон, приведення систем їх функціонування у відповідність із стандартами ЄС;
- охорона навколишнього природного середовища, зокрема відновлення та раціонального використання природних ресурсів шляхом створення та забезпечення функціонування українських ділянок транскордонних біосферних резерватів та об'єктів усесвітньої природної спадщини;
- організація транскордонних туристичних маршрутів та розвитку рекреаційної інфраструктури;
- облаштування під'їзних шляхів до пунктів пропуску через державний кордон;
- розвиток єврорегіонів;
- активізації роботи з участі українських суб'єктів транскордонного співробітництва у діяльності міжнародних організацій з питань міжрегіонального співробітництва;
- створення інформаційної мережі з питань транскордонного співробітництва;

- обмін спеціалістами, проведення спільних з іноземними суб'єктами транскордонного співробітництва заходів, спрямованих на забезпечення культурного та гуманітарного розвитку¹⁷⁹.

Також необхідно відзначити такі міжнародні договори, які ратифіковані парламентом України і мають відношення до прикордонного співробітництва:

- Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями (1980 р.) і 2 протоколи до неї;
- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами та Україною (1994 р.);
- Закон України «Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» (№534–XIV від 19.03.1999 р.);
- Закон України «Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер» (№801–XIV від 01.07.1999 р.);
- Закон України «Про приєднання України до статуту Ради Європи» (1995 р.);
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Постанова Кабінету міністрів (№1496 від 16.08.1999 р.);
- Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України (1999 р.);
- Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу (1998 р.);
- Програма інтеграції України до Європейського Союзу (2000 р.).

Приєднання до вищеперелічених нормативно-правових актів сприяє поживленню транскордонного співробітництва, створює умови для вдосконалення законодавства України в цій сфері, визначає політику органів

¹⁷⁹ Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1819.

влади у прикордонних регіонах, допомагає у здійсненні контролю за виконанням визначених законодавчо-нормативних актів.

Необхідно відзначити, що суттєву підтримку транскордонного співробітництва надає Європейський Союз у рамках Плану дій ЄС – Україна. Зокрема, протягом 2004-2006 рр. під час реалізації програм «Польща – Україна – Білорусь», «Угорщина – Словаччина – Україна», «Румунія – Україна» загальний обсяг фінансування становив 100,5 млн євро (див. рис. 4.1).

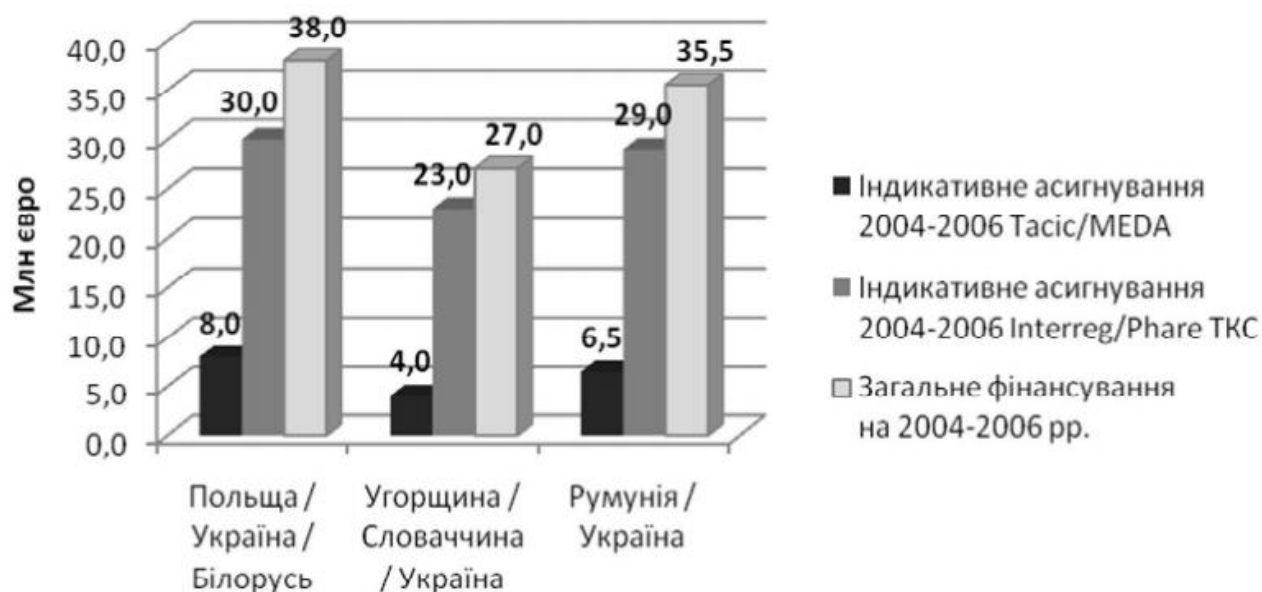


Рис. 4.1. Фінансування програм транскордонного співробітництва 2004-2006 рр.

Індикативні асигнування на програми транскордонного співробітництва 2007-2013 рр. є значно більшими, ніж у 2004-2006 рр. (табл. 4.6). Загальне фінансування, доступне для програм транскордонного співробітництва Інструменту європейського сусідства та партнерства (ІЄСП) на 2007-2010 роки становить 583,28 млн євро, з яких 274,92 млн євро – ІЄСП, а 308,36 млн – європейське фінансування розвитку регіонів (ЄФРР). На період 2011-2013 рр. передбачено ще 535,15 млн євро (252,23 млн – ІЄСП, 282,93 млн – ЄФРР), що підлягає середньостроковому перегляду цієї стратегії, та прийняття Індикативної програми на 2011-2013 роки ¹⁸⁰.

¹⁸⁰ European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper. Ukraine. 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Executive Summary / Офіційний сайт Європейської Комісії <http://ec.europa.eu/>.

Таблиця 4.6

Індикативні асигнування на програми транскордонного співробітництва
2007-2013 рр., млн євро ¹⁸¹

Транскордонна програма	2007-2010 рр.	2010- 2013 рр.	Загалом 2007-2013 рр.
Польща/Білорусь/Україна	97,107	89,094	186,201
Угорщина/Словаччина/Україна/ Румунія	35,796	32,842	68,638
Румунія/Молдова/Україна	66,086	60,632	126,718
Чорне море	9,025	8,281	17,306
Загальний обсяг фінансування	208,014	190,849	398,863

Індикативний фінансовий пакет для України у рамках Національної індикативної програми на 2007-2010 роки становить 494 млн євро. Відповідно до цієї програми фінансуються три пріоритетні напрями: підтримка демократичного розвитку та належного управління (реформа державного управління, управління державними фінансами, верховенство права та судова реформа, права людини, розвиток громадянського суспільства та місцевого самоврядування, освіта, наука, міжлюдські контакти); регуляторна реформа та розвиток адміністративних можливостей (торгівля, покращання інвестиційного клімату, соціальна реформа, регуляторні аспекти); розвиток інфраструктури (енергетика, транспорт, довкілля, управління кордонами).

Потрібно відзначити, що єврорегіональний рух має тенденції до проведення заходів, які дуже часто не носять економічної спрямованості й не можуть привнести реального поліпшення соціально-економічної ситуації в регіонах. За приклад розглянемо, що саме здійснювалось і планується

¹⁸¹ Транскордонне співробітництво. Стратегічний документ, 2007-2013 рр. Індикативна програма, 2007-2010 рр. / Офіційний сайт Європейської Комісії <http://ec.europa.eu/>.

здійснювати в одному з найстаріших єврорегіонів «Буг» (1995 р.) і наймолодшому єврорегіоні «Ярославна» (2007 р.)

Так, за останні 9 років у єврорегіоні «Буг» проводилося багато зустрічей, конференцій різної тематичної спрямованості (табл. 4.7), але говорити про суттєві зрушення в економіці регіону досить важко.

Таблиця 4.7

Заходи, реалізовані в рамках єврорегіону «Буг»

Характер заходу	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.Візити, обговорення, засідання	2		2	2		2	3	16	4
2.Виставки, ярмарки							1	2	3
3.Конференції, форуми					1	2	11	3	6
4.Культурно-масові заходи					1			2	1
5.Інфраструктурні проекти		1				1			1
6.Дослідження						1		4	1
7.Екологічні проекти		1							3

Статистика зовнішньоторговельного обороту, яка наводиться за підсумками функціонування єврорегіону (табл. 4.8), на нашу думку, не повною мірою відображає реальну картину, адже сказати, які саме результати були отримані внаслідок активної діяльності саме в рамках цього формування, доволі важко.

Таблиця 4.8

Динаміка зовнішньої торгівлі Волинської області з країнами-учасницями єврорегіону «Буг» у період 2005-2009 років, млн дол. США

Показник, одиниця вимірювання	Рік				
	2005	2006	2007	2008	2009 січень- серпень
Республіка Польща					
1.Зовнішньоторговельний оборот	91,82	104,0	133,7	207,3	80,7
2.Експорт	28,58	30,6	42,7	41,6	22,3

3.Імпорт	63,24	73,4	91,0	165,7	58,4
Республіка Білорусь					
4.Зовнішньоторговельний оборот	86,68	56,5	40,3	52,9	21,9
5.Експорт	6,55	15,7	14,6	22,6	9,1
6.Імпорт	80,13	40,8	25,7	30,3	12,8

Відзначимо зростання експорту як з Польщею, так і Білорусію як позитивний момент. Але його суттєве відставання від імпорту, іноді в кілька разів, свідчить, що з точки зору зовнішньоторговельних зв'язків, які й визначатимуть певною мірою ефективність економічної співпраці, ситуація не покращується. Відповідно українська сторона не може запропонувати іншим країнам-учасницям конкурентоспроможну продукцію.

Що стосується єврорегіону «Ярославна» (табл. 4.9), то можна стверджувати, що суттєвих зрушень у соціально-економічній діяльності області не відбулося. Більшість заходів носять характер зустрічей, обговорень, засідань, тобто розробляються плани, декларації, концепції, але їх практична реалізація не здійснюється. Щодо інфраструктурних проектів, кількість яких хоча й значна, проте всі вони спрямовані на облаштування місцевих пунктів перетину кордону. І тут ми можемо спостерігати майже ту саму картину, що й у відносинах єврорегіону «Буг», хоча учасники відрізняються і за територією розташування, і за промисловим потенціалом.

Таблиця 4.9

Заходи, реалізовані й заплановані до реалізації в рамках єврорегіону «Ярославна»

Характер заходу	2007	2008	2009	План
1.Візити, обговорення, засідання	3	3	4	
2.Виставки, ярмарки	1	1		
3.Конференції, форуми		2	1	1
4.Культурно-масові заходи			1	
5.Інфраструктурні проекти			4	11
6.Дослідження				8

У цілому розвитку транскордонного співробітництва заважає низка об'єктивних і суб'єктивних факторів, а також негативних аспектів його організації:

- низький рівень інтенсивності транскордонного співробітництва, що характеризується невеликими обсягами фінансування, яке виділяється для проведення більшості заходів, у тому числі й з боку ЄС (рис. 4.2);
- недостатня економічна спрямованість проектів, що реалізуються за рахунок коштів ЄС; здебільшого вони підтримують політичні й культурні сфери (рис. 4.3);
- обмежені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері транскордонного співробітництва;
- певна недооцінка можливостей транскордонного співробітництва з боку українського бізнесу, недостатня підготовленість кадрів у органах місцевої влади, які повинні налагоджувати контакти з іноземними сторонами;
- слабка інформаційна підтримка українських суб'єктів щодо тих можливостей, які відкриваються в рамках прикордонного співробітництва; передача інформації про проекти з боку органів місцевої влади є недосконалою;
- слабка система моніторингу виконаних проектів, їх ефективність і внесок у соціально-економічний розвиток конкретного регіону;
- складність процедури отримання віз громадянами України для підтримання контактів із сусідніми регіонами Європейського Союзу.

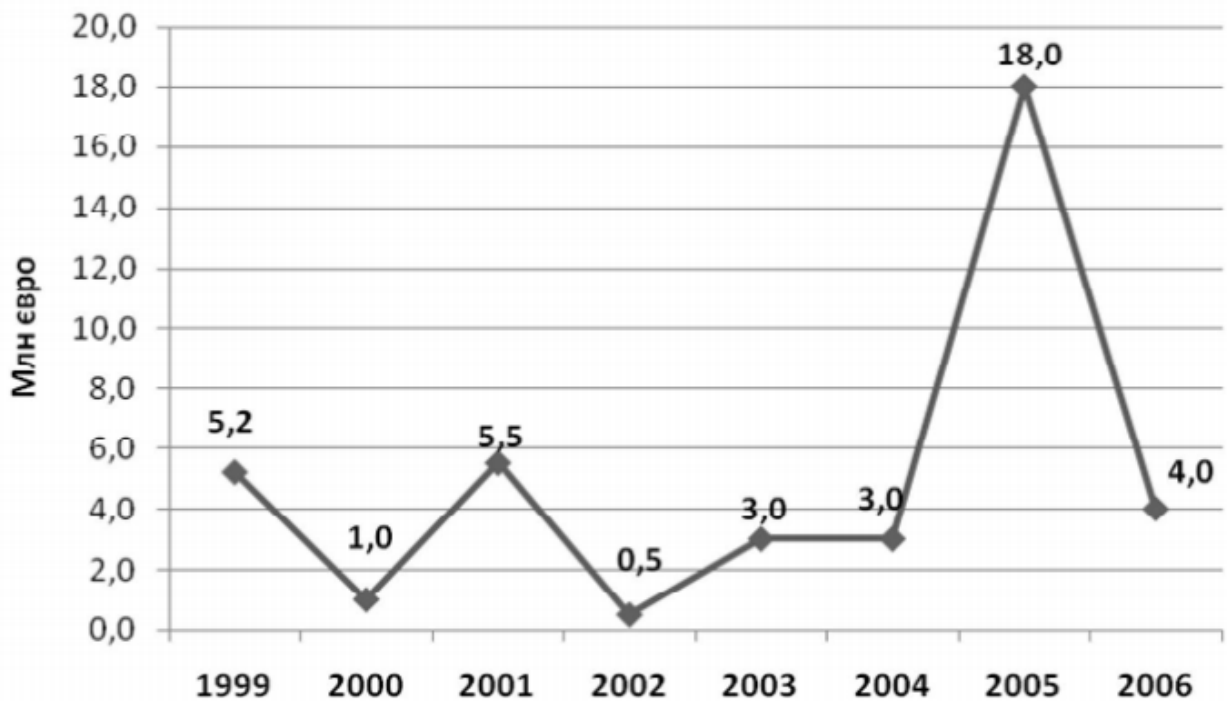


Рис. 4.2. Фінансова допомога Україні в рамках програм транскордонного співробітництва TACIS CBC, 1999-2006 рр.¹⁸²

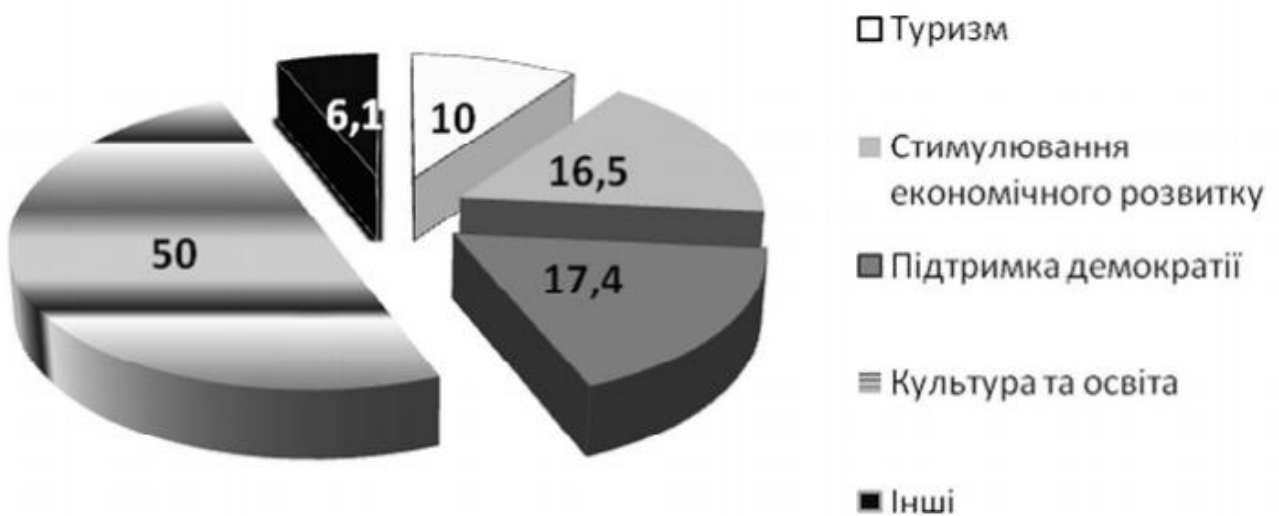


Рис. 4.3. Структура реалізованих проектів в рамках транскордонної програми добросусідства «Польща-Білорусь-Україна» INTERREG III A/TACIS CBC 2004-2006 рр.¹⁸³

¹⁸² European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper. Ukraine. 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Executive Summary / Офіційний сайт Європейської Комісії <http://ec.europa.eu/>.

¹⁸³ European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper. Ukraine. 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Executive Summary / Офіційний сайт Європейської Комісії <http://ec.europa.eu/>.

Це може призвести до згортання частини програм, які фінансуються ЄС, погіршення іміджу України й зростання недовіри до українських партнерів.

Розв'язання вищезазначених проблем можливе за рахунок реалізації низки заходів, які, у свою чергу, виступатимуть удосконаленням державної політики розвитку прикордонних територій:

- збільшення обсягів фінансової підтримки з боку держави як на рівні держбюджету, так і на рівні місцевих бюджетів, яким необхідно надати більшої самостійності;
- розвиток кадрового і матеріального забезпечення відповідних органів місцевої влади;
- створення умов щодо пом'якшеного візового режиму для громадян України, які в'їжджають на територію прикордонних регіонів;
- посилення економічної складової проектів прикордонного співробітництва;
- розвиток інфраструктурних проектів (будівництво доріг, придорожньої інфраструктури, транспортних розв'язок, покращання системи прикордонних пропускних пунктів);
- реалізація регіональних культурно-масових, освітянських заходів за підтримки місцевих органів влади;
- проведення адміністративної та бюджетної реформ із метою надання більших повноважень місцевим органам влади;
- інформаційна і консультаційна підтримка суб'єктів підприємницької діяльності щодо можливості участі в проектах прикордонного співробітництва;
- формування сприятливого бізнес-середовища через розширення мережі спеціалізованих інститутів.

Розділ 5

БЮДЖЕТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТА СИНХРОНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ У ПРИКОРДОННИХ ОБЛАСТЯХ

5.1. Оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території

Необхідною умовою розвитку прикордонних територій є адекватне їх фінансування, основою якого є бюджет. Утім, якісне бюджетне планування неможливе без оцінки можливостей прикордонних територій як з точки зору доходів бюджету, так і витрат, що в сукупності утворюють бюджетний потенціал регіону. На сьогоднішній день фактично відсутні науково-методичні підходи і методики щодо оцінки бюджетного потенціалу прикордонних територій. Перш ніж розглянути питання оцінки бюджетного потенціалу прикордонних територій, визначимо, в чому полягає сутність поняття «бюджетний потенціал» та які особливості притаманні бюджетному потенціалу саме прикордонних територій.

Термін «потенціал» походить від латинського слова «*potentia*», що означає можливість, потужність, приховані можливості.

Як відмічає І. Чуницька, більшість підходів до визначення поняття «потенціал» базується на ресурсній теорії, тобто аналізі та розробленні рекомендацій щодо визначення потреби в певному виді ресурсів, ефективності процесу їх залучення та використання для досягнення поставленої мети – зміни якісного стану об'єкта дослідження¹⁸⁴.

Як відомо, згідно з законодавством України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

¹⁸⁴ Чуницька, І. І. Бюджетно-податкові важелі формування фінансового потенціалу держави [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / І. І. Чуницька // Податкова академія України. - Ірпінь, 2009. – 18 с.

Виходячи з етимології терміна «потенціал» і сутності бюджету, бюджетний потенціал – це можливість бюджету (бюджетного механізму) акумулювати фінансові ресурси на задоволення необхідних потреб.

Існують різні підходи до тлумачення поняття «бюджетний потенціал». Розглянемо основні з таких тлумачень та визначимо власну позицію з цього приводу.

І. Кичко розуміє під бюджетним потенціалом загальну величину доходів та структуру видатків бюджету¹⁸⁵.

Це визначення фактично ігнорує сутність терміна «потенціал» (тобто здатність чогось на щось) і фактично визначає баланс бюджету, а не його потенціал. У той же час саме таке трактування в різних його формах характерне для частини науковців.

Деякі науковці пропонують «дохідний» підхід до трактування сутності бюджетного потенціалу. Зокрема К. Іоненко зауважує, що бюджетний потенціал формують податкові й неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та надходження до цільових фондів¹⁸⁶.

Е. Конярова, яка досліджує бюджетний потенціал для умов Російської Федерації, пропонує розглядати бюджетний потенціал як суму умовно-власних доходів, отриманих від суб'єкта Російської Федерації (доходи за винятком чистих, що перераховані з федерального бюджету) та доходів федерального бюджету, що надійшли з території суб'єкта РФ¹⁸⁷.

О. Сунцова відзначає, що бюджетний потенціал – це потенціал кожної провінції на основі оцінок їхніх власних доходів¹⁸⁸. На нашу думку, таке трактування дуже невдале хоча б тому, що визначає потенціал як потенціал, фактично не пояснюючи, що розуміються під цим неоднозначним терміном.

¹⁸⁵ Кичко, І.І. Ретроспективний аналіз бюджетної політики у контексті бюджетного регулювання особистих потреб населення [Текст] / І. І. Кичко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2009. - №35. – С.36-40.

¹⁸⁶ Іоненко К. В. Формування та оцінка фінансового потенціалу регіону [Текст] : автореф. дис. канд. екон. наук / К. В. Іоненко // Київ, 2007. - 24 с.

¹⁸⁷ Конярова, Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Э. К. Конярова // Ижевск – 2005, 20с.

¹⁸⁸ Сунцова, О. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=454>.

Поруч із «дохідним» існує ще і «видатковий» підхід до трактування бюджетного потенціалу. С. Зенченко трактує бюджетний потенціал як максимально можливі видатки, які може дозволити собі бюджет з огляду на власну дохідну частину¹⁸⁹.

Досить часто бюджетний потенціал ототожнюють з податковим потенціалом. І якщо, з точки зору Податкової адміністрації України, бюджетний потенціал – це сукупність платників податків, що забезпечують надходження до державного бюджету¹⁹⁰, то для В. Воробйової – це оцінка можливих надходжень до бюджету певного рівня з окремих податків або в цілому з усіх податків по конкретній території на майбутній рік¹⁹¹.

У той же час податковий потенціал адміністративно-територіальної одиниці – це загальний обсяг податків, які мобілізуються за рахунок усіх платників на відповідній території. Показник, який визначає податкові можливості території. У практиці розвинених зарубіжних країн показник податкового потенціалу розраховується по-іншому. В умовах існування розмежованих податкових систем центрального уряду й органів місцевого самоврядування розраховується показник податкового потенціалу територіального колективу. Він відображає сукупні податкові надходження до бюджету відповідного органу місцевого самоврядування¹⁹².

Підходу, згідно з яким бюджетний потенціал ототожнюється з податковим, дотримуються у Канаді, де оцінка бюджетного потенціалу здійснюється в розрізі понад 30 податкових і неподаткових доходів із використанням середніх (у розрізі провінцій) податкових ставок за кожним окремим видом податку. Тобто визначається, скільки доходів на душу

¹⁸⁹ Зенченко, С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке [Текст] / С.В.Зенченко // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2008. - № 1. - С. 186-198.

¹⁹⁰ Офіційний сайт Одеської податкової адміністрації [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.nalog.od.ua.

¹⁹¹ Воробьева, В. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона. Журнал "Управленческое консультирование". – 2002. – № 2 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.dialogvn.ru/uk/index.html>.

¹⁹² Місцеві фінанси [Текст] : навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. С. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

населення може одержати та чи інша провінція, враховуючи свою податкову (неподаткову) базу за середньою ставкою¹⁹³.

На нашу думку, бюджетний потенціал є широким поняттям, оскільки поєднує в собі не лише податковий потенціал, а й неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, надходження до цільових фондів, а головне – міжбюджетні трансферти, зокрема дотації вирівнювання, які в Україні можуть становити більше 50% від загальних доходів адміністративно-територіальної одиниці. Хоча, дійсно, податковий потенціал є головною складовою потенціалу бюджетного¹⁹⁴.

Значна група науковців сповідує «ресурсний» підхід у трактуванні сутності бюджетного потенціалу.

Так, визначаючи бюджетний потенціал регіону, Я. Пушак трактує його як здатність бюджетного механізму акумулювати в руках місцевих громад фінансові ресурси¹⁹⁵.

В. Маслій, досліджуючи бюджетний потенціал міста, відзначає, що це – частина фінансових ресурсів, які місто може отримати у вигляді допомоги з державного бюджету: міжбюджетних трансфертів, дотацій, субсидій, субвенцій, так і у вигляді неподаткових надходжень¹⁹⁶.

Показником, що характеризує фінансові можливості територій, є фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці – загальний обсяг фінансових ресурсів, які утворюються за рахунок усіх джерел у межах адміністративно-територіальної одиниці – області, району, міста, села, селища

¹⁹⁷

¹⁹³ Сунцова, О. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=454>.

¹⁹⁴ Івоненко, К. В. Формування та оцінка фінансового потенціалу регіону [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / К. В. Івоненко // Київ, 2007. - 24 с.

¹⁹⁵ Пушак, Я.Я. Напрями формування бюджетного потенціалу регіону. Матеріали інтернет-конференції «Научный прогресс на рубеже тысячелетий - 2010» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66977.doc.htm.

¹⁹⁶ Маслій, В. Економічна сутність та основні напрямки статистичного аналізу фінансового потенціалу міста [Текст] / В. Маслій // Економічний аналіз. – 2010. - Випуск 5. – С.128-132.

¹⁹⁷ Місцеві фінанси [Текст] : навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. С. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

Розглядаючи бюджетний потенціал з точки зору сукупності можливостей, А.Лучка зауважує, що бюджетний потенціал місцевих органів влади – це сукупність реальних можливостей забезпечення формування, використання та регулювання місцевих бюджетів.

До цих можливостей він відносить:

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі, формуванні податкових і неподаткових доходів;
- регулювання фінансових взаємовідносин з підприємствами й організаціями комунальної власності;
- звуження не забезпечених бюджетними ресурсами видаткових зобов'язань;
- посилення самостійності у формуванні та використанні бюджету розвитку;
- збільшення дохідної частини місцевих бюджетів та вдосконалення її структури;
- послаблення залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів ¹⁹⁸.

Підсумовуючи викладене вище, дамо власне трактування цього терміна. *Бюджетний потенціал прикордонної території – здатність прикордонної території акумулювати необхідну кількість фінансових ресурсів для забезпечення наявних потреб з урахуванням економічного стану та тенденцій розвитку.*

Бюджетний потенціал може бути фактичним (реальним) і можливим, внутрішнім і зовнішнім. Охарактеризуємо кожен зі згаданих видів, щоб краще розуміти сутність зазначеної економічної категорії.

Можливий бюджетний потенціал характеризує потенційну можливість акумулювання фінансових ресурсів у бюджетній системі, а реальний – фактичний обсяг бюджетних ресурсів, акумульованих бюджетною системою.

¹⁹⁸ Лучка, А. В. Бюджетний потенціал фінансової незалежності місцевого самоврядування [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / А. В. Лучка // Тернопільський національний економічний університет. - Тернопіль – 2009. – 18 с.

Внутрішній бюджетний потенціал – це доходи бюджету, які формуються внаслідок економічної діяльності зареєстрованих суб'єктів господарювання, а також населення, яке проживає на території цього регіону. Сукупність можливостей щодо забезпечення бюджету додатковими доходами, які могли б бути отримані від суб'єктів господарювання та населення, визначають можливий внутрішній бюджетний потенціал.

Зовнішній бюджетний потенціал – це сукупність доходів, що надходять із державного до регіонального бюджету та спрямовуються на комплекс заходів щодо забезпечення його стабільного соціально-економічного розвитку. Джерелом формування таких коштів є економічна діяльність населення та суб'єктів господарювання усіх регіонів держави. Крім того, зовнішній бюджетний потенціал враховує й можливості органів влади щодо залучення зовнішніх запозичень для реалізації конкретних програм та проектів.

Сукупність можливостей з підвищення забезпеченості бюджету доходами, що можуть формуватися на території держави загалом (акцизи, митні збори й т.д.) і в подальшому спрямовуватимуться у вигляді трансфертів до регіонального бюджету, визначають можливий зовнішній бюджетний потенціал¹⁹⁹.

Бюджетний потенціал прикордонної території характеризується наявними ресурсами й відображає спроможність місцевих органів влади виконати покладені на них завдання відповідно до законодавства, тобто бюджетний потенціал можна трактувати як збалансованість між потребами території та її можливостями.

Виходячи з розуміння сутності бюджетного потенціалу прикордонної території, під його оцінкою будемо розуміти визначення обсягу фінансових ресурсів, який здатна акумулювати прикордонна територія для задоволення потреб. Як правило, бюджетний потенціал обчислюють у грошових одиницях держави.

¹⁹⁹ Пушак, Я.Я. Напрями формування бюджетного потенціалу регіону. Матеріали інтернет-конференції «Научний прогрес на рубежі тисячелетий - 2010» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66977.doc.htm.

Я. Пушак зауважує, що бюджетний потенціал можна відобразити через величину грошових коштів, що формуються внаслідок використання державних фінансових ресурсів (кошти місцевих бюджетів, відрахування з державного бюджету, позабюджетні та цільові фонди, надходження від майнової та фінансової діяльності регіональних органів влади). Основними джерелами формування реального бюджетного потенціалу регіону є державні трансферти, що надходять із державного бюджету з метою підтримки регіональної соціальної інфраструктури (фінансування закладів охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо), а також соціального захисту населення, та власні фінансові ресурси бюджету, які акумулюються на регіональному рівні й скеровуються на підтримку та розвиток комунальної інфраструктури (благоустрій території, придбання комунального автотранспорту, забезпечення функціонування житлово-комунального господарства тощо), утримання місцевих органів влади та частини закладів освіти²⁰⁰.

Результатом розрахунку бюджетного потенціалу є визначення об'єктивних бюджетних потреб прикордонної території, можливостей їх фінансування за рахунок ресурсів місцевої влади, а також розмірів необхідної фінансової допомоги з боку центрального уряду та органів влади вищого рівня²⁰¹.

Що стосується факторів, які необхідно враховувати під час розрахунку бюджетного потенціалу прикордонної території, то до них можна віднести:

- кількість населення прикордонної території, його структуру, рівень зайнятості;
- середній дохід на душу населення;
- зростання реальних доходів населення;

²⁰⁰ Пушак, Я.Я. Напрями формування бюджетного потенціалу регіону. Матеріали інтернет-конференції «Научный прогресс на рубеже тысячелетий - 2010» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66977.doc.htm.

²⁰¹ Місцеві фінанси [Текст] : навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

- обсяг ВВП, що формується на прикордонній території з розбивкою за статтями (промислове виробництво, сільське господарство, зовнішньоекономічна діяльність, обсяг капітальних вкладень тощо);
- чисті регіональні витрати;
- валовий прибуток підприємств;
- баланс міжрегіональних платежів;
- обсяг роздрібного товарообороту;
- кількість платників податків – юридичних осіб;
- наявність мережі доріг, об'єктів соціальної і виробничої інфраструктур, утримуваних місцевою владою, та інші чинники;
- прогнозований кошук доходів бюджетів місцевого самоврядування (сума податків та інших доходів, закріплених за даним бюджетом);
- прогнозований кошук витрат бюджетів місцевого самоврядування;
- обсяги зовнішньоекономічної діяльності;
- індекс відносної податкоспроможності відповідного міста або району;
- середні ціни на промислову продукцію та ціни на споживчу продукцію;
- показники рівня збирання податків у певному регіоні;
- індекси-дефлятори (індекси споживчих цін);
- прогнозні показники соціально-економічного розвитку регіонів²⁰².

На сьогоднішній час існує цілий ряд науково-методичних підходів і методів оцінки бюджетного потенціалу. Кожен із них має свої переваги й недоліки, виражені в точності та трудомісткості вимірювання.

Перш ніж говорити про конкретні методи оцінки бюджетного потенціалу прикордонних територій, визначимо, які існують підходи (методи) до планування місцевих бюджетів, оскільки вони багато в чому корегують оцінку бюджетного потенціалу.

²⁰² Стеценко, Т.О. Аналіз регіональної економіки [Текст] : навчальний посібник / Т.О. Стеценко. - Київ: КНЕУ, 2002. - 116 с.

Вважається, що планування місцевих бюджетів здійснюється за допомогою таких методів:

- 1) нормативного;
- 2) розрахунково-аналітичного;
- 3) балансового;
- 4) оптимізації планових рішень;
- 5) економіко-математичного моделювання.

Зміст нормативного методу полягає в тому, що на базі заздалегідь установлених норм та техніко-економічних нормативів розраховується потреба суб'єкта господарювання у фінансових ресурсах та їх джерелах.

Зміст розрахунково-аналітичного методу планування полягає в тому, що за базовий індекс беруть зміни цього індексу в запланованому періоді, а потім розраховується планова величина його показника.

Балансовий метод планування фінансових показників полягає в тому, що шляхом побудови балансу досягається взаємоув'язка наявних фінансових ресурсів та фактичної потреби в них.

За допомогою методу оптимізації планових рішень розробляють декілька варіантів планових показників, з яких вибирають найоптимальніший варіант.

Застосування методу економіко-математичного моделювання дає змогу дослідити кількісне відображення взаємозв'язків між фінансовими показниками та чинниками, які впливають на величину цього показника ²⁰³.

Що стосується оцінки бюджетного потенціалу, то виділяють чотири групи методів:

- методи, що ґрунтуються на використанні макроекономічних показників;
- методи, що припускають розрахунок бюджетного потенціалу, виходячи з офіційних форм податкової звітності на основі даних про фактично зібрані податкові платежі;

²⁰³ Місцеві фінанси [Текст] : навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. С. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.

- метод на основі регресійного аналізу;
- метод на основі побудови репрезентативної податкової системи.

У деяких зарубіжних країнах, наприклад у США, оцінка бюджетного потенціалу проводиться на основі показника сукупних податкових ресурсів, які розраховують шляхом коректування виробленого доходу на ряд компонентів отриманих доходів: додавання трансфертів, отриманих резидентами з державного бюджету, доходів фізичних осіб – резидентів від роботи за межами регіону, доходів від підприємницької діяльності, отриманих за межами регіону²⁰⁴. Ще одним параметром, що дозволяє оцінити забезпеченість регіону бюджетними доходами, є вироблений дохід. Цей показник являє собою «суму первинних доходів усіх секторів економіки, отриманих у результаті участі у виробництві регіонального продукту на даній території»²⁰⁵. Інакше кажучи, вироблений дохід є сумою валових доданих вартостей галузей економіки і чистих податків на продукти або валовий регіональний продукт. Таким чином, вироблений дохід охоплює основний обсяг бюджетних ресурсів регіону і може вважатися показником, що цілком адекватно відображає бюджетний потенціал.

Головним недоліком цієї групи методів є те, що показники, які ґрунтуються на використанні макроекономічних показників, можуть дати тільки приблизну оцінку бюджетного потенціалу регіону. Тому їх використання для планування власних доходів бюджетів регіонів, а також визначення їх бюджетної забезпеченості не є цілком прийнятним.

Наступна група методів припускає розрахунок бюджетного потенціалу з використанням даних офіційних форм податкової звітності. Передбачається, що ці дані враховують усіх платників податків, методикою не передбачається дооцінка потенціалу «тіньового» сектору економіки. Такий метод в економічній літературі називають «фактичним методом». У його основі лежить використання податкових платежів, що фактично надійшли за базовий період, і, враховуючи, що повному використанню потенціалу перешкоджають неплатежі

²⁰⁴ Коломиец, А.Л. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов [Текст] / А.Л. Коломиец // Налоговый вестник. – 2000. – №2. – С.3-5.

²⁰⁵ Богачева, О.В. Налоговый потенциал и региональные счета [Текст] / О.В. Богачева // Финансы. – 2000. – №2. – С.29-32.

та пільги, проводиться корегування на ці суми (неплатежі – зі знаком «плюс», пільги – зі знаком «мінус») ²⁰⁶ .

Ще одним методом оцінки бюджетного потенціалу регіонів України є метод репрезентативної податкової системи. Суть цього методу полягає у визначенні дохідних можливостей регіону, які можуть бути акумульовані в бюджет за умови середнього рівня податкових зусиль й однакового складу податків і ставок оподаткування в усіх регіонах. При цьому враховується склад доходів місцевих бюджетів. Маючи дані про їх податкові бази, можна розрахувати обсяг надходжень по регіону. Саме цю величину і беруть за показник бюджетного потенціалу. Очевидно, що добір груп податків повинен забезпечити ймовірність оцінки бюджетного потенціалу. Використання дезаггегованих даних дозволяє точніше оцінити потенціал кожної території. Вихідним моментом є розрахунок конкретних податкових баз з податками, що ввійшли до репрезентативної податкової системи. Для кожного регіону оцінка репрезентативної податкової системи включає побудову єдиної класифікації податкових доходів, визначення складу стандартної податкової бази і репрезентативної (середньої) ставки оподаткування, а також розрахунок податкового потенціалу регіону. Можна відзначити, що позитивним фактором такої методики є, по-перше, те, що в основу визначення дохідних можливостей регіону покладено розрахунок податкового потенціалу, виходячи з податкових баз і ставок податків за єдиним переліком податків; по-друге, показники, що використовуються, зводяться до реальних стандартних умов збирання податків. Однак у цьому разі регулювальна функція зводиться до закріплення збирання податків, що склалося в базовому періоді, і не передбачає підвищення рівня збирання податків.

Підхід, що припускає використання регресійного аналізу, ґрунтується на використанні інформації про сукупні регіональні доходи й невеликого набору змінних, які впливають на формування бюджетного потенціалу (обсяг промислового виробництва, продаж населенню товарів і послуг, вартість

²⁰⁶ Горский, И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений [Текст] / И.В. Горский // Финансы. – 1999. – №6. – С.27-30.

основних виробничих фондів тощо). Недоліком застосування регресійного методу є його складність, а також те, що отримані показники бюджетного потенціалу регіонів можуть значно різнитися залежно від набору економічних характеристик, що використовуються. Крім того, результати регресійної оцінки тим точніші, чим більше точок спостереження, що потребує проведення додаткового аналізу. Тому для одержання об'єктивних оцінок прогнозованого бюджетного потенціалу регіону найбільш доцільним є використання цього методу в сполученні із репрезентативною податковою системою.

На думку В. Пасенко, найбільш точним і доступним у регіональному аспекті є метод на основі репрезентативної податкової системи, досвід використання якого накопичений у Канаді, Німеччині та Швейцарії. Використання податкових баз за основними податками дозволить найбільш об'єктивно здійснювати оцінки і прогнозування податкових надходжень. Вихідною передумовою для визначення податкових баз регіонами України і планування на цій основі обсягу мобілізації податкових надходжень до бюджетної системи має бути формування прогнозу показників розвитку макроекономічної ситуації в регіоні, а також вплив галузевих і регіональних факторів і сформованої структури фінансових потоків, що впливають на стан податкової бази і перспективу її розвитку. Незважаючи на те, що такий метод унаслідок використання надзвичайно великого обсягу даних є трудомістким, він дозволяє досить достовірно та об'єктивно оцінити бюджетний потенціал регіону²⁰⁷.

На нашу думку, найбільш прийнятним із практичної точки зору є метод регресійного аналізу, оскільки він не лише дозволяє привести розрізнені з точки зору вимірювання величини (чисельність населення, кількість підприємств, податкові ставки, обсяги зовнішньої торгівлі, ВВП, рівень інфляції тощо) до єдиного грошового знаменника, а й дозволяє, використовуючи прогнози з різних джерел (Кабінет Міністрів України,

²⁰⁷ Пасенко, В.М. Методи кількісної оцінки податкового потенціалу регіону [Текст] / В.М. Пасенко // Научно-технический сборник. - №70. - С. 364-370.

Національний банк України, МВФ, Світовий банк, аналітичні агенції, незалежні експерти тощо), розрахувати різні варіанти значень бюджетних діапазонів, умовно розділивши їх на оптимістичний сценарій, песимістичний, консервативний і т.д.

В основу пропонованого нами науково-методичного підходу до розрахунку бюджетного потенціалу прикордонної території покладено багатофакторну лінійну регресійну модель.

Лінійна багатофакторна модель цікава з точки зору оцінки бюджетного потенціалу, оскільки дозволяє не лише спрогнозувати майбутнє значення фактичного потенціалу, а й, що головне, дає змогу оцінити номінальний потенціал, тобто максимальну спроможність щодо формування фінансових ресурсів. Пояснимо дану тезу.

Лінійна багатофакторна регресія має такий загальновідомий вигляд:

$$Y = b + a_1 \cdot x_1 + a_2 \cdot x_2 + \dots + a_n \cdot x_n, \quad (5.1)$$

де Y – залежна змінна, результуючий фактор. У нашому випадку – обсяг бюджетного потенціалу прикордонної території в грошових одиницях;

b – вільний член, який фактично показує розмір зміщення теоретичного розподілу щодо фактичного і є константою;

x_1, x_2, \dots, x_n – незалежні змінні, набір факторів, що визначають розмір бюджетного потенціалу, здійснюють найбільший вплив на його формування;

a_1, a_2, \dots, a_n – коефіцієнти при відповідних змінних моделі.

Коефіцієнти при відповідних змінних моделі нормують розмірність змінних, приводячи її до одного знаменника (в нашому випадку гроші), а також характеризують ступінь впливу кожної зі змінних на підсумковий результат. Для нас, із точки зору оцінки номінального потенціалу, цікавим є знак коефіцієнта. Якщо він не від'ємний, то існує пряма залежність між залежним і незалежним факторами. Якщо він від'ємний, то такий зв'язок є оберненим. І в такому разі фактично вказує на розмір недовикористання потенціалу. Тобто з'являється можливість оцінити номінальний (максимально можливий)

потенціал при заданих умовах. Для цього змінні, що здійснюють негативний вплив, прирівнюються до нуля. Одержане значення залежної змінної і буде максимально можливим бюджетним потенціалом за даних умов.

Першим етапом розроблення моделі оцінки бюджетного потенціалу має бути визначення факторів, що складатимуть основу моделі. До них можна віднести показники, наведені у табл. 5.1. Використовуючи методи регресійного аналізу, визначимо найбільш значущі з них і включимо в модель, інші включати не будемо. Оскільки кожна з прикордонних територій володіє власною специфікою, ми не претендуємо на універсальність конкретного виду регресійної моделі, втім методичні підходи до її побудови, на наш погляд, будуть актуальними для будь-якої прикордонної території. Отже, представимо конкретний вигляд моделі розроблятимемо для Сумської області, яка, згідно нашим підходом до розуміння сутності прикордонної території, є типовим представником зазначеного кола економічних суб'єктів (табл. 5.1). Дані за відібраними показниками для Сумської області також подані в табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Динаміка базових показників соціально-економічного стану Сумської області за 2004-2008 роки

Найменування показника	Значення показника по рокам				
	2004	2005	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6
Кількість наявного населення, тис. осіб	1261,7	1243,9	1226,3	1211,4	1196,8
Валовий регіональний продукт, у фактичних цінах, млн грн	6275	8025	9566	12341	16210
Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу, у фактичних цінах, грн	5009	6497	7848	10249	13622
Обсяг реалізованої промислової продукції, млн грн	6183	7715	9021	10175	13534
Інвестиції в основний капітал, млн грн	1102	1441	1508	2435	3015
Залишкова вартість основних засобів, млн грн	13303	13744	14104	15318	17962
Індекси обсягу сільськогосподарського виробництва, % до попереднього року	109,3	96,1	96,7	104	107,5
Відправлення (перевезення) вантажів, тис. т	18026,5	15930,1	15520,6	16069,4	15847,3

Відправлення (перевезення) пасажирів, тис. пас.	136086	136850	143064	148061	148041
Прямі іноземні інвестиції в Сумську область, млн дол. США	141	135	165,5	156,7	180,5
Імпорт товарів, млн дол. США	471,6	578,1	513,7	682	913,4
Експорт товарів, млн дол. США	187,9	255,7	277,4	374,5	547,3
Сальдо зовнішньої торгівлі товарами, млн дол. США	283,7	322,4	236,3	307,5	366,1
Імпорт послуг, млн дол. США	41,4	30,4	49,4	50,1	41,4
Експорт послуг, млн дол. США	55,2	102,4	108,9	103,8	159,4
Сальдо зовнішньої торгівлі послугами, млн дол. США	-13,8	-72	-59,5	-53,7	-118
Обсяг роздрібного товарообороту підприємств (юридичних осіб), млн грн	1330,7	1748,7	2155,6	2688,2	3673,5
Індекси споживчих цін	114,3	112,2	113,3	115	121

Продовження таблиці 5.1

1	2	3	4	5	6
Індекси цін виробників промислової продукції	108,8	108,3	109,1	112,5	116,5
Доходи населення всього, млн грн.	6531	9114	11281	14965	19819
Наявний дохід населення на одну особу, грн	4141,1	5972	7459,2	9876,3	13187,2
Кількість домогосподарств, тис. одиниць	477,3	474,7	469,9	458,8	458,8
Чисельність населення із середньодушовими загальними доходами за місяць, нижчими прожиткового мінімуму, тис. осіб	822,7	707,3	618,7	349,2	232,1
Сукупні грошові ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн	819,1	1164,7	1407,6	1753,7	2484
Сукупні витрати в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн	838,9	1077,3	1248,8	1529	2296,5
Кількість зареєстрованих безробітних з причини незайнятості, тис. осіб	31126	29721	26557	22174	30002
Мінімальна заробітна плата, грн	237	332	400	460	605
Прожитковий мінімум для працездатних осіб, грн	386	453	505	568	669
Економічно активне населення, тис. осіб	597	591,2	588	587,4	587,4
Кількість пенсіонерів, тис. осіб	405,9	396,7	390,5	383,3	379,4
Середній розмір призначеної місячної пенсії пенсіонерам, які перебувають на обліку в органах Пенсійного фонду, грн	171,3	304,89	392,78	450,53	684,26
Середньомісячна номінальна заробітна	473	663	857	1098	1472

плата, грн/міс.					
Кількість туристів, обслуговуваних суб'єктами туристичної діяльності України, осіб	10221	14409	16450	20627	24035

За результатами аналізу у якості релевантних нами були відібрані такі фактори:

- валовий регіональний продукт, у фактичних цінах, млн грн;
- прямі іноземні інвестиції в Сумську область, млн дол.;
- кількість зареєстрованих безробітних з причини незайнятості, тис. осіб.

Для побудови моделі як залежну змінну (бюджетного потенціалу) будемо розглядати доходи бюджету Сумської області.

Регресійна модель, побудована на їх базі, матиме такий вигляд:

$$Y = -403,5 + 0,07 \cdot x_1 + 7,55 \cdot x_2 - 30,38 \cdot x_3, \quad (5.2)$$

де Y – оцінка бюджетного потенціалу в млн грн, що відповідає обсягу доходів бюджету Сумської області;

x_1 – валовий регіональний продукт, у фактичних цінах, млн грн;

x_2 – прямі іноземні інвестиції в Сумську область, млн дол.;

x_3 – кількість зареєстрованих безробітних з причини незайнятості, тис. осіб.

Результати роботи моделі можна оцінити як досить якісні, про що свідчать дані регресійної статистики (табл. 5.2), зокрема значення R-квадрата, яке майже дорівнює 1. Чим ближче значення R-квадрата до 1, тим якіснішою є побудована модель.

Таблиця 5.2

Регресійна статистика за розробленою моделлю

Множинний R	0,999054792
R-квадрат	0,998110478
Нормований R-квадрат	0,992441911
Стандартна помилка	38,34991273
Спостереження	5

Що стосується фактичної роботи моделі, то результати її наведені в табл. 5.3. Як бачимо, прогнозовані значення Y майже відповідали фактичним даним, особливо це стосується останніх 3 років.

Таблиця 5.3

Порівняння теоретичних і фактичних значень бюджетного потенціалу Сумської області

Спостереження	Передбачене Y	Фактичне Y	Залишки
1	155,7167737	180,1	24,38
2	275,7881517	254	-21,78
3	710,2878453	694	-16,28
4	971,5486914	983	11,45
5	1184,758538	1187	2,24

Отже, можемо зробити висновок, що факторами, які здійснюють найбільший позитивний вплив на формування бюджетного потенціалу Сумської області, є валовий регіональний продукт і прямі іноземні інвестиції в Сумську область. Що стосується негативного впливу, то його здійснює параметр кількості зареєстрованих безробітних з причини незайнятості. Як ми

відмічали раніше, саме ця змінна (параметр) вказує на нереалізований бюджетний потенціал і дозволяє визначити максимально можливий бюджетний потенціал прикордонної території. Даний параметр особливо цікавий ще й тому, що фактично підтверджує закон Оукена, згідно з яким кожен відсоток перевищення рівня безробіття над природнім знижує ВВП на 2,5%.

Важливим елементом оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території є визначення ступеня використання потенціалу, для чого необхідно розраховувати не тільки реальний бюджетний потенціал, але і можливий. Відповідно співвідношення цих двох показників і характеризуватиме ступінь використання потенціалу. Чим ближчий він до 1, тим вищий ступінь використання потенціалу, тим ефективніше працює бюджетна система прикордонної території:

$$K_{\text{бп}} = \frac{БП_{\text{м}}}{БП_{\text{р}}}; \quad (5.3)$$

$$K_{\text{бп}} \in [0..1],$$

де $K_{\text{бп}}$ – коефіцієнт (ступінь) використання потенціалу прикордонної території;

$БП_{\text{м}}$ – можливий бюджетний потенціал прикордонної території;

$БП_{\text{р}}$ – реальний бюджетний потенціал прикордонної території.

Здійснюючи оцінку бюджетного потенціалу необхідно зробити висновок про ступінь його використання, для чого можна використати таку градацію: високий, середній і низький (табл. 5.4). Ця градація виконується залежно від значення коефіцієнту використання потенціалу прикордонної території.

Таблиця 5.4

Визначення рівня використання бюджетного потенціалу прикордонної території залежно від значення коефіцієнта використання потенціалу прикордонної території

Значення коефіцієнта використання потенціалу прикордонної території (<i>Кбп</i>)	Рівень використання бюджетного потенціалу прикордонної території
0,9-1	Високий
0,7-0,9	Середній
Менше 0,7	Низький

Виходячи з оцінки рівня використання бюджетного потенціалу прикордонної території, можна робити якісну оцінку ступеня використання потенціалу (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

Якісна оцінка ступеня використання потенціалу прикордонної території залежно від рівня використання бюджетного потенціалу

Рівень використання бюджетного потенціалу прикордонної території	Якісна оцінка ступеня використання потенціалу
Високий	Використовується повністю й ефективно
Середній	Використовується неповністю й ефективно
Низький	Недовикористовується

Оскільки оцінка бюджетного потенціалу здійснюється в грошових одиницях, можна оцінити ступінь недовикористання бюджетного потенціалу прикордонної території у грошових одиницях (формула 5.4).

$$\text{Недовикористання бюджетного потенціалу} = (1 - K_{бп}) * БПм \quad (5.4)$$

Ці дані дають можливість оцінити потенціал зростання бюджету, без урахування економічного розвитку регіону, наприклад, при розрахунку (плануванні) бюджетного потенціалу на наступний рік.

Таким чином, нами у дослідженні проаналізовані теоретичні аспекти бюджетного потенціалу прикордонної території, а також науково-методичні основи оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території. Як ілюстрація розглянутих підходів до оцінки бюджетного потенціалу, поетапно розглянуто процес побудови моделі оцінки бюджетного потенціалу і розроблено модель для оцінки бюджетного потенціалу Сумської області на базі регресійного аналізу.

5.2. Синхронізація бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних областях

Важливим аспектом управління бюджетним процесом в Україні є синхронізація бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних областях. Перш ніж переходити до розгляду концептуальних основ даного процесу, визначимося з його сутністю та необхідністю.

Синхронізація (грец. *syn* – разом; *chronos* – час) – приведення двох або декількох процесів до такого їх перебігу, коли однакові або відповідні елементи процесів здійснюються з незмінним зміщенням у часі або одночасно.

У нашому випадку мова йде про те, що дії держави (спрямування бюджетних ресурсів у певну сферу) мають супроводжуватись адекватними (за розміром і часом) економічними або соціальними результатами.

Під синхронізацією ми будемо розуміти створення таких умов, при яких бюджетні ресурси будуть використовуватись ефективно, обов'язковою умовою (критерієм) кожного бюджетного фінансування має бути отримання конкретного економічного або соціального ефекту, при чому адекватного за часом і відповідного до обсягів фінансових ресурсів, на нього спрямованих.

Основою фінансування розвитку прикордонних територій та транскордонного співробітництва є місцеві бюджети. Так, у Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки зазначено, що на даний час джерелами фінансування проектів транскордонного співробітництва є лише кошти місцевих бюджетів і міжнародної технічної допомоги, внаслідок чого уповільнилися темпи розвитку транскордонного співробітництва.

Поточні дії в напрямку розвитку прикордонних територій у сфері фінансування з державного бюджету свідчать, що така ситуація буде продовжуватися ще принаймні 4-5 років. Обсяг видатків з державного бюджету, необхідних для виконання Програми, орієнтовно становитиме не менш ніж 45 млн гривень і уточнюватиметься щороку з урахуванням реальних можливостей державного бюджету. Зрозуміло, що 45 млн грн ніяк не можуть вплинути на вирішення проблем прикордонних територій.

Схематично зобразити синхронізацію бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави можна так (рис. 5.1).

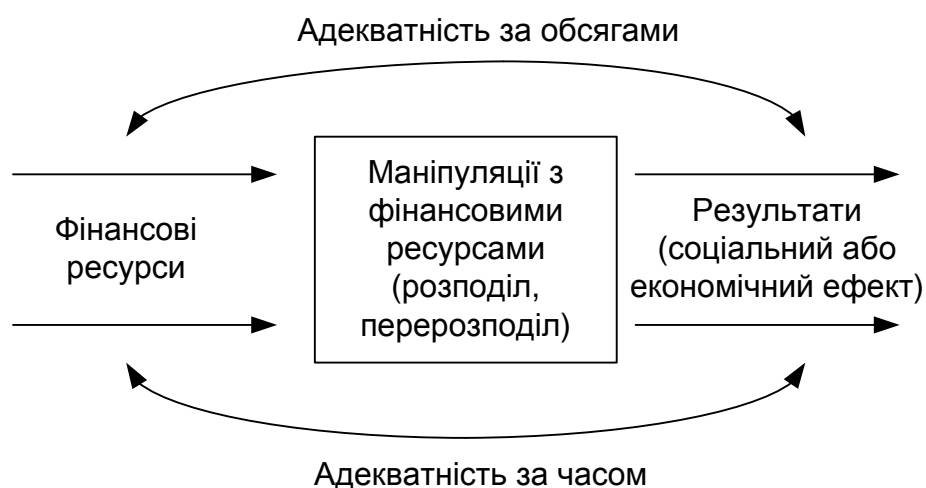


Рис. 5.1. Синхронізація бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави

За основу даної схеми нами було обрано загальний вигляд моделі, де є інформація на вході, інформація на виході та «чорний ящик», через який проходить інформація, де вона обробляється та певним чином трансформується. Метою розробника моделі є «розшифрування» цього «чорного ящика». На нашу думку, даний приклад є вдалим, оскільки дуже нагадує українську дійсність. Державою спрямовується чимала кількість ресурсів, але, входячи у «чорний ящик» їх розподілу, перерозподілу та інших трансформацій, ресурси зменшуються за обсягами або взагалі зникають, і на етапі отримання вихідних параметрів (у нашому випадку соціально-економічний ефект) маємо значно менший, ніж запланований, обсяг результатів, тобто маємо десинхронізацію бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави.

Для прикордонних регіонів дане питання є особливо актуальним з ряду причин. По-перше, ми відмічали, що однією з особливостей прикордонних територій є їх територіальна віддаленість від центру, тобто периферійність, що, як правило, призводить до того, що територія з точки зору економіки стає депресивною. З точки зору бюджетного управління прикордонні території доволі часто є дотаційними. Це підтверджує аналіз структури доходів зведеного бюджету Сумської області, який подано на рис. 5.2.

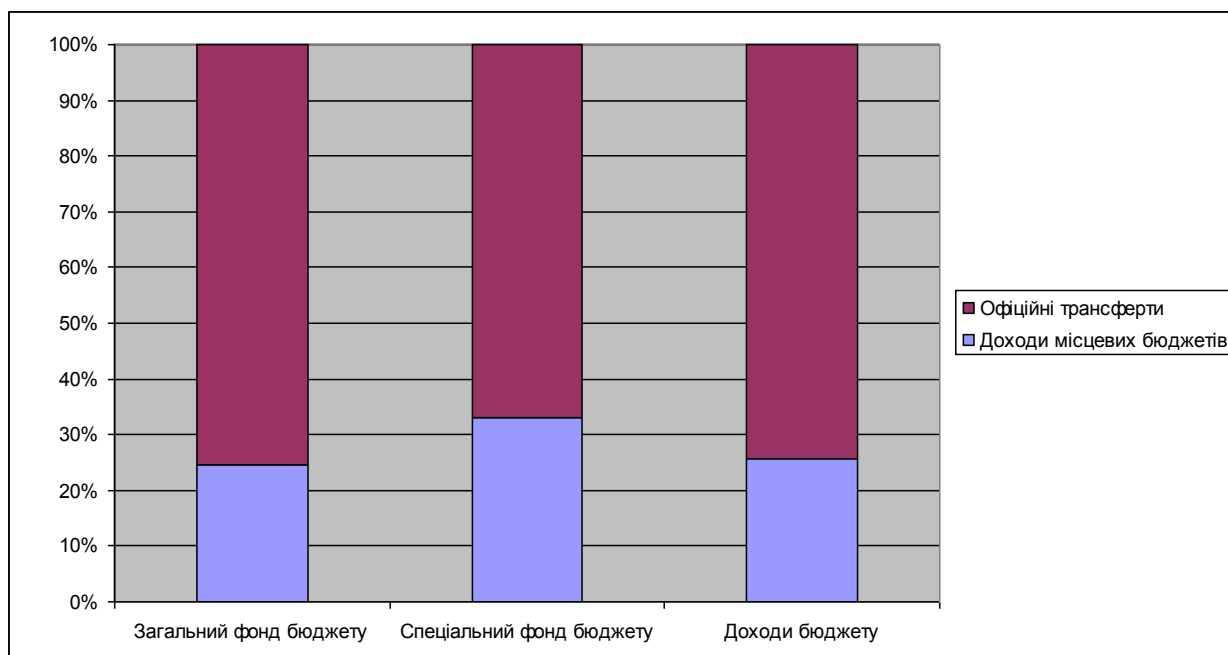


Рис. 5.2. Структура доходів бюджету Сумської області за 2008 рік

Як бачимо, основу бюджету області складають міжбюджетні трансферти у вигляді субсидій, дотацій тощо.

Таким чином, бюджетні трансферти є основним інструментом виконання соціально-економічних зобов'язань державою перед прикордонними регіонами, оскільки спрямовуються на виконання зобов'язань у соціальній сфері, а також на розвиток економіки.

Важливість даної проблеми підсилюється ще тим фактором, що більша половина коштів бюджету області передається до бюджетів інших рівнів (рис. 5.3), тобто фактично йде друга хвиля розподілу бюджетних коштів. Доходимо до висновку, що обласний бюджет є посередником між державою і одержувачем коштів.

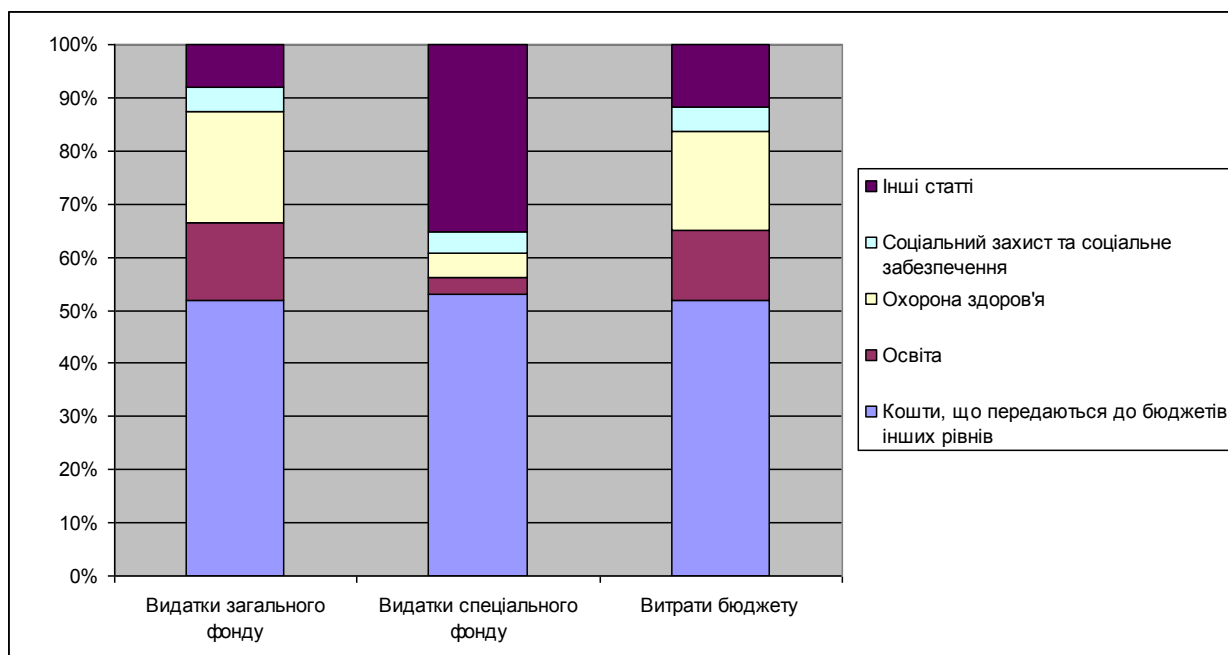


Рис. 5.3. Структура видатків бюджету Сумської області за 2008 рік

Отже, питання синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних областях є надзвичайно актуальним, проте потребує детального аналізу і негайного вирішення.

Вирішенням даної проблеми нам вбачається «розшифрування чорного ящика», в який потрапляють фінансові ресурси держави на шляху до кінцевих одержувачів і на базі цієї інформації – прийняття відповідних заходів щодо усунення перешкод на шляху фінансових ресурсів.

Раніше нами було проведено детальний аналіз проблем бюджетного процесу в Україні. Можна сказати, що їх сукупність і обумовлює відсутність синхронізації в обсягах фінансування і результатів у вигляді соціально-економічних ефектів. Втім, спробуємо систематизувати цю інформацію, розставити акценти і вибрати найбільш важливі фактори з точки зору досліджуваної нами проблеми (рис. 5.4).

Фактори десинхронізації можна умовно розділити на дві групи:

- фактори, обумовлені природою бюджетного процесу в Україні;
- фактори, що виникають внаслідок використання недоліків бюджетного процесу.

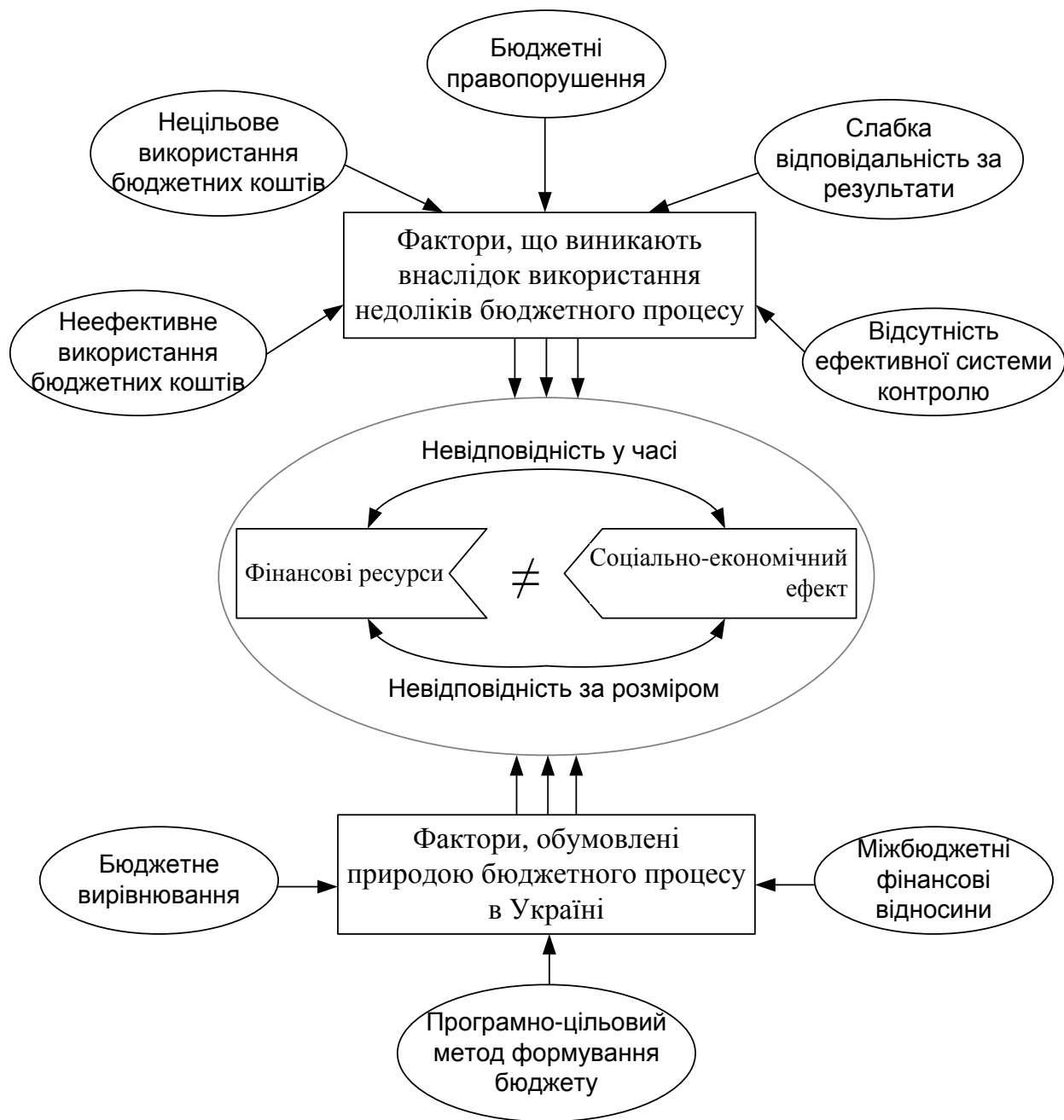


Рис. 5.4. Фактори, що обумовлюють десинхронізацію бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави

Невідповідність фінансових ресурсів на вході фінансовим ресурсам на виході багато в чому обумовлена недоліками існуючої системи прийняття рішень у процесі розподілу державних коштів, а саме:

- ґрунтуються в основному на існуючому «статус-кво» у структурі державних видатків, а не виходять з визначених екзогенних соціально-економічних потреб і пріоритетів;
- не зорієнтовані на кінцеві результати у вигляді конкретного соціально-економічного ефекту та їх ефективності, які практично не оцінюються в режимі зворотного зв'язку;
- не застосовуються науково обґрунтовані сучасні нормативи щодо визначення ефективних обсягів фінансування та структури кошторису програми, проекту, теми, не враховується залежність цих нормативів від галузі економіки;
- не базуються на сучасному стані економіки України²⁰⁸.

Враховуючи усе це для забезпечення синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави, необхідно реформувати систему бюджетного фінансування згідно з такими принципами:

- національні пріоритети соціально-економічного розвитку повинні мати конкретні офіційно затверджені кінцеві економічні цілі та ефективні обсяги фінансування для забезпечення їх реалізації у визначені строки;
- процес визначення цільової функції бюджетної програми має бути в основному зовнішнім стосовно безпосередніх виконавців робіт;
- держава повинна фінансувати переважно ті проекти та програми, ефективність яких може бути доведена і підлягати контролю;
- результативність економічних суб'єктів-користувачів бюджетних коштів повинна підтверджуватись об'єктивними науковими індикаторами-критеріями, що застосовуються у світовій практиці;
- проекти, що фінансуються, повинні мати чітко визначену систему відповідальності за кінцеві результати;

²⁰⁸ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДНУ АФУ, 2009. – 848 с.

- офіційно визначені фінансові зобов'язання держави повинні чітко виконуватись як за обсягами коштів, так і за строками²⁰⁹.

До першої групи факторів ми також відносимо поточну систему бюджетного вирівнювання. Необхідність розподілу значної кількості фінансових ресурсів на державному рівні обумовлює значну кількість порушень як на етапі прийняття рішення, кому і скільки ресурсів спрямовувати, так і на етапах їх доходження до цілі. Необхідно кардинально змінити підходи до цього процесу. Він має бути коригуючим, а не бюджетоутворюючим, яким він є зараз. На нашу думку, через систему бюджетного вирівнювання повинно перерозподілятися не більше 3-5% бюджетних ресурсів, у той час як у 2008 році ця цифра становила близько 25% і мала найвищу частку серед усіх інших статей видатків державного бюджету.

Ще однією причиною десинхронізації, пов'язаною з бюджетним вирівнюванням, є асиметрія інформації у відносинах «держава-регіони». Оскільки регіони заздалегідь знають умови отримання тієї чи іншої суми трансферту, вони підстроюються саме під ці умови, завищуючи витрати або занижуючи доходи, створюючи штучні умови відповідності певним критеріям. Наприклад, регіон може навмисно приховувати частину своїх доходів з метою отримання необхідної суми трансферту. Така поведінка не збігається з раціональними діями з точки зору нормального розвитку економіки і не відповідає ефективній економічній політиці держави. Усе це призводить до ситуації, коли трансферти, що за своєю суттю спрямовані на подолання певних негативних моментів в економічному житті, виявляються їх каталізаторами.

Однією з головних причин існування поточної системи міжбюджетних відносин та надзначних обсягів бюджетних трансфертів є повний спектр соціально-економічних зобов'язань, виконання яких покладене на місцеві бюджети з одночасним мінімальним рівнем фінансових прав – місцеві бюджети, в принципі, не спроможні формувати дохідну частину, що відповідає

²⁰⁹ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДНУ АФУ, 2009. – 848 с.

рівню витрат. Варіантом розв'язання даної проблеми, на нашу думку, є реформування міжбюджетних відносин з метою перерозподілу функцій центру і регіонів у напрямку підвищення рівня автономності місцевих бюджетів. Це можна зробити, надавши їм більшої самостійності та більше прав з точки зору отримання доходів.

Ще одним фактором, що сприяє десинхронізації, є виключно вертикальний характер міжбюджетних відносин – рух бюджетних трансфертів здійснюється тільки між бюджетами вищого і нижчого рівнів. Фактично влада вищого рівня вирішує – надавати трансферт чи ні. Раціональна економічна поведінка передбачає об'єктивну оцінку ситуації та прийняття рішення, що дасть максимальний економічний ефект. Поточна ж система створює умови для суб'єктивного підходу, коли вища влада може не визнати розрахунки однієї сторони і одночасно прийняти аналогічні розрахунки іншої сторони і прийняти рішення про відповідний розподіл трансфертів. Причинами суб'єктивності можуть бути наявність особистих зв'язків, корупційні дії тощо.

Крім того, міжбюджетні відносини на сьогоднішній день використовуються як інструмент покриття поточних дефіцитів бюджетів різних рівнів, тобто кошти спрямовуються на усунення наслідків, а не причин їх виникнення.

Тому одним із елементів реформування системи бюджетного вирівнювання повинно стати виключно цільове використання державних коштів з обов'язковим отриманням соціально-економічного ефекту, його оцінкою та аналізом відповідності затрачених ресурсів отриманому результату і подальшою відповідальністю розпорядників коштів за негативні результати.

Певні кроки у цьому напрямку були зроблені шляхом впровадження програмно-цільового методу, який передбачає, що будь-які бюджетні видатки повинні спрямовуватися на цілі, що відповідають середньостроковій або довгостроковій стратегії розвитку держави. Незважаючи на всі переваги даного методу та його виключну роль у забезпеченні синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави, ми повинні відмітити

поточну невідлагодженість цього механізму. Така ситуація обумовлена рядом причин.

Основним принципом програмно-цільового бюджетування є орієнтація на ефективність та результативність використання бюджетних коштів (що цілком відповідає вимогам синхронізації бюджетних ресурсів), але на сьогоднішній день у нормативних актах лише перелічені групи показників без детального їх опису, методик розрахунку, нормативних значень тощо. У більшості випадків оцінюється лише економне та цільове використання коштів. Це значно ускладнює процес контролю за виконанням бюджетної програми, що може привести до реалізації тих програм, у виконанні яких зацікавлене обмежене коло осіб, а не держава в цілому. Також створюються умови до завищення розмірів отриманих фінансових ресурсів (бюджетних коштів), як наслідок – необґрунтоване і неефективне для держави витрачання фінансових ресурсів розпорядниками.

Таким чином, можна констатувати, що можливості щодо оцінки ефективності тієї чи іншої бюджетної програми є обмеженими.

Вихід з даної проблеми досить простий – розроблення чітких критеріїв з оцінки ефективності реалізації державних цільових програм і механізм контролю і відповідальності за невідповідність отриманих показників їх нормативним значенням.

У Програмі економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» розроблено ряд рекомендацій щодо підвищення ефективності бюджетних витрат в області державних цільових програм:

- проаналізувати якість виконання державних цільових програм та ефективність використання головними розпорядниками отриманих бюджетних коштів;
- скоротити перелік державних цільових програм, які фінансуватимуться з державного бюджету, залишивши ті з них, реалізація яких спрямована на вирішення невідкладних проблем у 2010

- році (державні цільові програми, які не увійдуть до зазначеного переліку, фінансувати переважно за рахунок інших джерел надходження коштів (місцеві бюджети, кошти замовників тощо);
- підготувати проекти нормативно-правових актів щодо дострокового припинення діючих програм, які втратили свою актуальність або їх виконання надалі є неефективним;
 - підготувати пропозиції щодо включення діючих (актуальних) програм в укрупнену програму (за основними пріоритетами).

На нашу думку, пропоновані рекомендації мають лише тактичний характер, намагаються вирішити проблеми бюджету 2010 р. і не стосуються принципів моментів, що потребують негайного вирішення.

До одного з таких моментів можна віднести те, що бюджетні розрахунки в основному здійснюються «від досягнутого рівня». Таким чином, бюджетні програми спрямовуються переважно на поточну перспективу без урахування стратегічних цілей розвитку економіки. Бюджетні видатки плануються на річну перспективу, що гальмує реалізацію програм соціально-економічного розвитку. Запровадження середньострокового планування видатків дасть змогу підвищити ступінь узгодженості як основних напрямів, так і окремих програм, ефективність використання бюджетних коштів.

З цього приводу Г. Клівленд, аналізуючи основні тенденції державного розвитку в деяких країнах, зазначив, що ми вирішуємо двадцятирічні проблеми за допомогою п'ятирічних планів, залучаючи дворічні кадри й використовуючи однорічні асигнування²¹⁰.

Підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, які держава перерозподіляє через бюджетну систему, потребує створення системи управлінського моніторингу, тобто системи постійного збору інформації, її опрацювання з метою використання у процесі прийняття управлінських рішень, а також аналізу досягнення стратегічних цілей та вирішення поточних завдань.

²¹⁰ Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДНУ АФУ, 2009. – 848 с.

Необхідно створити єдину інформаційно-аналітичну систему забезпечення бюджетного процесу на рівні Міністерства фінансів України.

Другою групою факторів, що сприяють десинхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави, є фактори, що виникають внаслідок використання недоліків бюджетного процесу. До них можна віднести:

- неефективність використання бюджетних коштів;
- нецільове використання бюджетних коштів;
- бюджетні правопорушення;
- відсутність відповідальності за результати фінансування;
- відсутність ефективної системи контролю.

Згідно із звітами Рахункової палати в 2009 році кожна третя гривня з бюджету витрачалася неефективно. Неефективність використання бюджетних коштів пов'язана з рядом причин, починаючи з недоліків у плануванні, закінчуючи помилковими управлінськими рішеннями. Умовно ці фактори можна розділити на дві групи: недостатній рівень кваліфікації кадрів та методичного забезпечення; значна частка витрат на адміністрування.

У 2008 році сума бюджетних правопорушень становила 19 млрд грн, з яких на ці дві групи факторів припало майже 70% від загального обсягу. Помилкові рішення як на стадії планування витрат, так і на етапах їх розподілу призводять до неефективного використання бюджетних коштів і десинхронізації в обсягах фінансових ресурсів та соціально-економічного ефекту від їх використання.

На сьогодні частка фактора неефективного планування становить 55% у структурі неефективного використання бюджетних коштів у 2008 році. Частка фактора необґрунтованих управлінських рішень становить 25%. Для нівелювання цих факторів необхідно підвищити кваліфікацію кадрів, що відповідають за розподіл бюджетних коштів з одночасним підвищенням відповідальності за прийняті рішення.

Друга група факторів пов'язана зі значними витратами на утримання обслуговуючих органів, тобто кошти, спрямовані на певні соціальні програми, спрямовуються також на утримання органів, що займаються адмініструванням. Бюджетні кошти значно втрачають в обсягах на шляху від держави до кінцевого споживача. Грошовий потік на вході не дорівнює грошовому потоку на виході. Соціальний ефект не еквівалентний затраченим фінансовим ресурсам.

Необхідно реорганізувати установи бюджетної сфери з метою підвищення ефективності державних послуг (перш за все за рахунок використання впровадження інформаційних технологій і зменшення звітності) та оптимізації кількості зайнятих (перш за все за рахунок пенсіонерів) – Міністерство фінансів України, Головдержслужба України, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

На нашу думку, необхідно змінити підходи до розподілу бюджетних коштів з метою досягнення рівності між затраченими бюджетними коштами і отриманим соціально-економічним ефектом. Для цього необхідно ліквідувати «пайову» участь посередників у розподілі коштів.

Проблема неефективності використання коштів багато в чому викликана нецільовим їх використанням. Згідно зі ст. 119 Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 р. № 2542-III нецільовим використанням бюджетних коштів є витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторисом. Винні у нецільовому використанні бюджетних коштів посадові особи притягуються до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у порядку, визначеному законами України. Наслідком нецільового використання бюджетних коштів є зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням.

Фактором, що значно підвищує десинхронізаційний ефект, є бюджетні правопорушення. На цей фактор припадає майже 45% загального обсягу

виявлених порушень у функціонуванні бюджетного процесу України в 2008 році. В основному бюджетні правопорушення зосереджені у сфері планування, використання коштів без належних підстав, незаконного виділення коштів з резервного фонду та махінацій з державними закупівлями.

Відсутність відповідальності за результати фінансування та ефективної системи контролю є, з одного боку, причинами існування інших десинхронізаційних факторів, а з іншого – самостійними факторами, що призводять до невідповідностей у обсягах і часі бюджетного фінансування з його результатами.

За умови відсутності явних ознак бюджетних правопорушень розподіл фінансових ресурсів через бюджет вважається таким, що відбувся. Не здійснюється жодного детального аналізу ефективності тих чи інших вкладень та асигнувань. Фактично з точки зору державних службовців, що займаються розподілом державних коштів, важливим є сам розподіл, а не результат, оскільки планові показники наведені не у формі конкретних економічних ефектів від тих чи інших перерахувань, а в обсягах перерахувань. Виконання цих обсягів є виконанням плану, що і є головною метою розпорядників коштів.

Що стосується організації системи контролю за витрачанням бюджетних коштів, то він здійснюється Рахунковою палатою. Але поточне законодавство недостатньо повно і чітко прописує функції та повноваження Рахункової палати. Зокрема, функція контролю не має результативного впливового значення. Рахункова палата не має права накладати фінансові санкції, адміністративні стягнення до порушників бюджетного законодавства. Рахункова палата обмежується лише обов'язком інформувати органи влади та надавати консультації. Крім того, контрольні повноваження даного органу не поширюються на рівні місцевих бюджетів. Тобто даний орган не є повноцінним функціонально, що створює підґрунтя для певної безвідповідальності розпорядників бюджетних коштів та бюджетних правопорушень. Для запобігання цьому необхідно забезпечити контрольний орган (Рахункову

палату) необхідними для його ефективної діяльності повноваженнями, а також поширити повноваження Рахункової палати на рівень місцевих бюджетів.

Критична маса недоліків та неефективність поточного бюджетного процесу обумовили прийняття нового Бюджетного кодексу України (2010 р.), який покликаний створити правове підґрунтя щодо подальшого розвитку середньострокового бюджетного планування, програмно-цільового методу бюджетування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, вдосконалення системи державного фінансового контролю із посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів. Новий Бюджетний кодекс України (2010 року) почне діяти з першого січня 2011 і оцінити ефективність його дії можна буде лише через декілька років. І оскільки ще є час для внесення необхідних змін, нами запропоновано таблицю, де чітко видно не лише фактори десинхронізації, але і причини їх виникнення, а також загальні рекомендації щодо їх усунення (табл. 5.6).

Таблиця 5.6

Фактори десинхронізації бюджетних ресурсів і соціально-економічних зобов'язань держави та шляхи їх усунення

	Фактор десинхронізації	Проблеми, що виникають	Причини існування проблем	Шляхи усунення проблем
1	Система бюджетного вирівнювання	1) значна кількість порушень як на етапі прийняття рішень, кому і скільки ресурсів спрямовувати, так і на етапах їх доходження до цілі; 2) регіони підстроюються під умови отримання трансфертів, завищуючи витрати або занижуючи доходи, створюючи штучні умови відповідності певним критеріям	1) заздалегідь відомі умови отримання тієї чи іншої суми трансферту; 2) асиметрія інформації у відносинах «держава-регіони»; 3) відсутність контролю за ефективністю витрачання коштів	1) необхідно кардинально змінити підходи до цього процесу. Він повинен бути коригуючим, а не бюджетоутворюючим, яким він є зараз. Через систему бюджетного вирівнювання має перерозподілятися не більше 3-5% бюджетних ресурсів
2	Міжбюджетні фінансові відносини	1) вища влада може не визнати розрахунки однієї сторони і одночасно прийняти аналогічні розрахунки іншої сторони і прийняти рішення про відповідний розподіл трансфертів; 2) міжбюджетні відносини використовуються як інструмент покриття поточних дефіцитів бюджетів різних рівнів, тобто кошти спрямовуються на усунення наслідків, а не причини їх виникнення	1) повний спектр соціально-економічних зобов'язань, виконання яких покладене на місцеві бюджети з одночасним мінімальним рівнем фінансових прав – місцеві бюджети, в принципі, не спроможні формувати дохідну частину, що відповідає рівню витрат; 2) виключно вертикальний характер міжбюджетних відносин - рух бюджетних трансфертів здійснюється тільки між бюджетами вищого і нижчого рівнів; 3) суб'єктивність вищої влади, причинами якої можуть бути наявність особистих зв'язків, корупційні дії тощо	1) реформування міжбюджетних відносин з метою перерозподілу функцій центру і регіонів у напрямку підвищення рівня автономності місцевих бюджетів. Це можна зробити, надавши їм більшу самостійність та більше прав з точки зору отримання доходів; 2) цільове використання державних коштів з обов'язковим отриманням соціально-економічного ефекту, його оцінкою та аналізом відповідності затрачених ресурсів отриманому результату і відповідальністю розпорядників коштів за негативні результати

Продовження таблиці 5.6

	Фактор десинхронізації	Проблеми, що виникають	Причини існування проблем	Шляхи усунення проблем
3	Програмно-цільовий метод	<p>1) неможливо адекватно оцінити ефективність тієї чи іншої бюджетної програми;</p> <p>2) реалізація тих програм, у виконанні яких зацікавлене обмежене коло осіб, а не держава в цілому;</p> <p>3) завищення розмірів отриманих фінансових ресурсів (бюджетних коштів), як наслідок – необґрунтоване і неефективне для держави витрачання фінансових ресурсів розпорядниками</p>	<p>1) в нормативних актах лише перелічені групи показників для оцінки ефективності програм без детального їх опису, методик розрахунку, нормативних значень тощо;</p> <p>2) відсутній моніторинг ефективності виконання поточних програм;</p> <p>3) наявність суб'єктивного фактора у прийнятті тієї чи іншої програми до реалізації</p>	<p>1) розроблення чітких критеріїв з оцінки ефективності реалізації державних цільових програм;</p> <p>2) механізм контролю і відповідальності за невідповідність отриманих показників їх нормативним значенням</p>
4	Неефективне використання бюд-жетних коштів	<p>1) помилкові рішення як на стадії планування витрат, так і на етапах їх розподілу призводять до неефективного використання коштів;</p> <p>2) кошти, спрямовані на певні соціальні програми, спрямовуються також на утримання органів, що займаються адмініструванням. Як результат, бюджетні кошти значно втрачають в обсягах на шляху від держави до кінцевого споживача;</p> <p>3) грошовий потік на вході не дорівнює грошовому потоку на виході. Соціальний ефект не еквівалентний затracеним фінансовим ресурсам</p>	<p>1) недостатній рівень кваліфікації кадрів;</p> <p>2) недоліки в методичному забезпеченні;</p> <p>3) значна частка витрат на адміністрування</p>	<p>1) необхідно змінити підходи до розподілу бюджетних коштів з метою досягнення рівності між затracеними бюджетними коштами і отриманим соціально-економічним ефектом. Для цього необхідно ліквідувати «пайову» участь посередників у розподілі коштів.</p> <p>2) підвищити кваліфікацію кадрів, що відповідають за планування і розподіл бюджетних коштів, підвищити відповідальність за прийняті рішення</p>
5	Нецільове використання бюд-жетних коштів і бюджетні правопорушення	<p>1) кошти, заплановані на досягнення конкретних соціально-економічних ефектів, спрямовуються на інші потреби;</p> <p>2) правопорушення зосереджені в сфері планування, використання коштів без належних підстав, незаконного виділення коштів з резервного фонду та махінацій з державними закупівлями</p>	<p>1) правопорушення, шахрайські дії, що стимулюються недостатньою відповідальністю та слабким контролем;</p> <p>2) особистий інтерес з боку розпорядників бюджетних коштів, помножений на можливості його реалізації</p>	<p>1) підвищити відповідальність за нецільове використання коштів, зробивши акценти на особистій відповідальності осіб за незаконні дії</p>

Продовження таблиці 5.6

№ з/п	Фактор десинхронізації	Проблеми, що виникають	Причини існування проблем	Шляхи усунення проблем
6	Відсутність відповідальності за результати фінансування	1) за умови відсутності явних ознак бюджетних правопорушень, розподіл фінансових ресурсів через бюджет вважається таким, що відбувся; 2) корупція, бюджетні правопорушення, відсутність зацікавленості в кінцевому результаті	1) не здійснюється детальний аналіз ефективності використання фінансових ресурсів; 2) важливим є сам розподіл фінансових ресурсів, а не ефект, отриманий від їх використання; 3) планові показники представлені не у формі конкретних економічних ефектів від тих чи інших перерахувань, а в обсягах перерахувань. Виконання цих обсягів є виконанням плану, що і є головною метою розпорядників коштів	1) розробити чіткий механізм оцінки результатів фінансування з обов'язковим їх аналізом та подальших висновків щодо адекватності прийнятих заходів і системи стимулів та покарань
7	Відсутність ефективної системи контролю	1) створюється підґрунтя для махінацій та інших неправомірних дій з державними коштами. Контрольний орган, спеціально створений для забезпечення ефективного та правомірного розподілу бюджетних коштів, позбавлений можливостей впливати на порушників	1) поточне законодавство не достатньо повно і чітко прописує функції та повноваження Рахункової палати; 2) функція контролю не має результативного впливового значення - Рахункова палата не має права накладати фінансові санкції, адміністративні стягнення до порушників бюджетного законодавства; 3) Рахункова палата обмежується лише обов'язком інформувати органи влади та надавати консультації; 4) контрольні повноваження Рахункової палати не поширюються на рівні місцевих бюджетів	1) забезпечити контрольний орган (Рахункову палату) необхідними для його ефективної діяльності повноваженнями; 2) поширити повноваження Рахункової палати на рівень місцевих бюджетів

Таким чином, на сьогодні використання фінансових ресурсів держави, що розподіляються через державний бюджет не дає адекватного соціально-економічного ефекту, причому неадекватність проявляється як в обсягах ефектів, так і в часі їх отримання. Особливо це актуально для прикордонних територій, оскільки за своєю природою вони є периферійними, досить часто депресивними регіонами та вимагають значної державної підтримки. Обсяг отриманих соціально-економічних результатів нееквівалентний затracеним на нього ресурсам і не відповідає очікуваним результатам. Так, ситуація, спричинена рядом факторів, частина яких обумовлена природою бюджетного процесу в Україні, інші ж виникають внаслідок використання недоліків бюджетного процесу. На базі детального аналізу факторів десинхронізації в роботі запропоновано методи їх мінімізації та уникнення, що в перспективі має сприяти забезпеченню синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних територіях.

Розділ 6

ДОСВІД І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА СУМСЬКОЇ, КУРСЬКОЇ І БЕЛГОРОДСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

6.1. Аналіз прикордонного співробітництва адміністративних одиниць України і Росії

Історично і географічно найбільш тісні зв'язки в економічній, науково-технічній, політичній та інших сферах Україна має з Росією. За часів Радянського Союзу структура матеріального виробництва України формувалася під впливом переважаючих тісних господарських зв'язків з Росією і приблизно 70% їх замикалось односторонньо на Росію. З цим було пов'язано те, що 80% промислових виробництв України не мали завершених на її території технологічних циклів. З проголошенням незалежності більшість зв'язків, особливо в економічній сфері, було втрачено. Тому на сьогоднішній день актуальним є відновлення втрачених зв'язків, а також активізація нових форм соціально-економічного співробітництва між Україною та Росією. До того ж цей процес є взаємним, оскільки обидві країни мають спільні інтереси, серед яких є економічні проекти, спільні підприємства, використання сировинних ресурсів країн, реалізація екологічних проектів, співпраця в паливно-енергетичній сфері, військове співробітництво і т.д., тобто фактично охоплений весь спектр потенційних міждержавних відносин. Усе це вимагає розроблення відповідних методичних основ для того, щоб потенційний інтерес перетворився на реальні міждержавні проекти. Прикордонні території в цьому плані мають стати форпостом з відновлення співробітництва, виходячи з їх унікального географічного положення і можливостей, що воно надає.

Варіантів співробітництва між Україною та Росією, виходячи з історичних зв'язків та враховуючи сучасні перспективи, досить багато. Спробуємо згрупувати їх за сферами (див. рис. 6.1).

Визначимо перспективні напрями співробітництва для кожної з перелічених вище сфер, за якими потенціал прикордонних територій може бути реалізований найбільше.

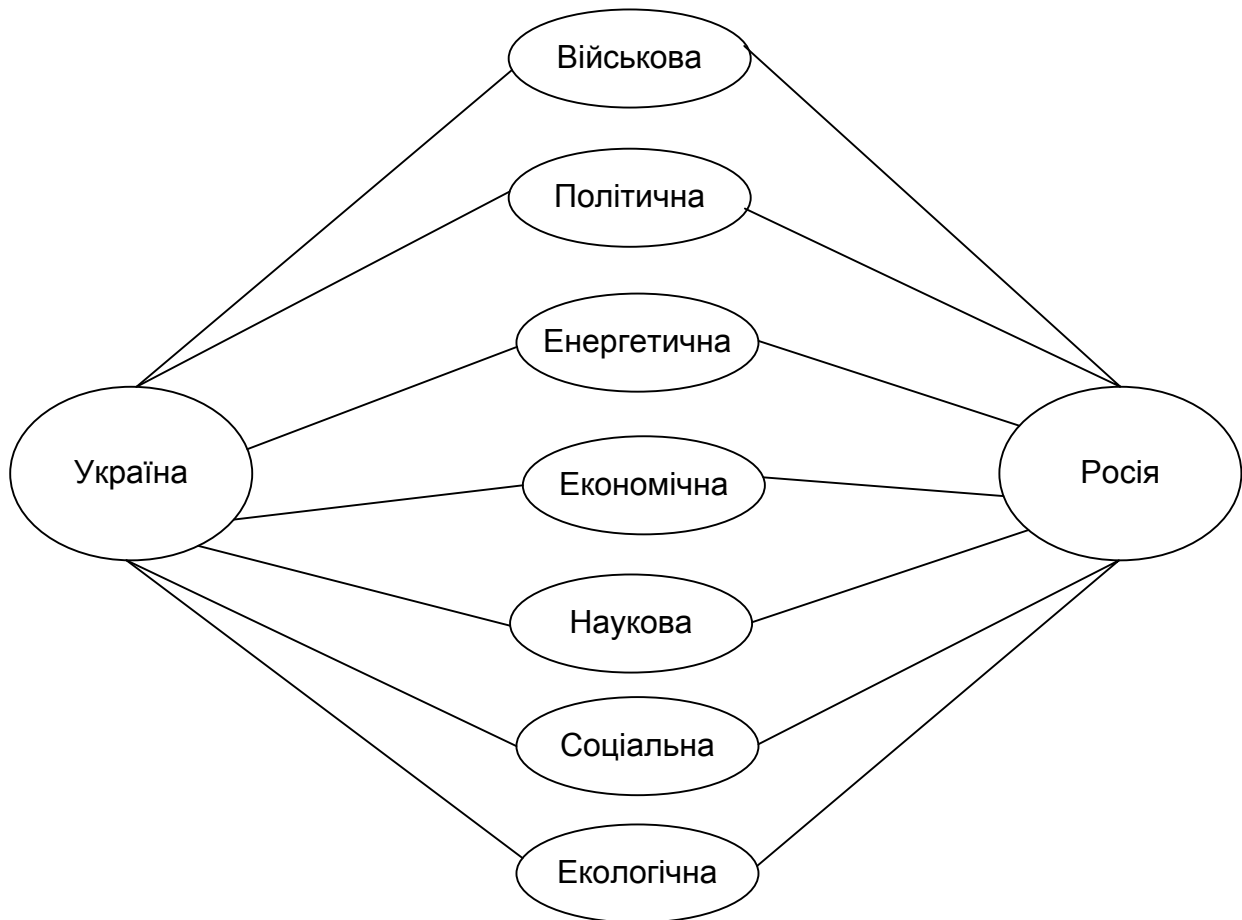


Рис. 6.1. Сфери спільних інтересів і співробітництва між Україною та Росією

Співпраця в **економічній сфері** з Росією – одне з пріоритетних завдань України. Обидві держави залишаються значною мірою взаємозалежними з ресурсної та технологічної точок зору, мають розгалужену мережу багатосторонніх економічних зв'язків, прагнуть до цивілізованої інтеграції у світовий економічний простір. Особливості глобального і національного розвитку потребують від України і Росії формування своїх відносин у стратегічній перспективі саме на економічному фундаменті, максимально використовуючи насамперед міжрегіональне співробітництво, в якому особливу роль будуть відігравати прикордонні території, виконуючи роль буфера між країнами.

Україна і Росія є взаємними постачальниками стратегічних видів сировинних ресурсів і матеріалів. Зокрема, Україна поставляє до Росії залізну руду, марганець, титан, уран, Росія до України – енергоносії, кольорові метали, лісоматеріали, целюлозу. Близько 60% промисловості Росії працює на обслуговування українських АЕС.

Спільність економічних інтересів України і Росії полягає також у взаємовигідному використанні потужної і розгалуженої транспортної інфраструктури України (залізниць і автомобільних шляхів, морських портів, магістральних трубопроводів і ліній електропередач).

Винятково важливою сферою російсько-українських відносин є **енергетична сфера**. Росія є критично важливим постачальником енергоресурсів для України. Близько 70% природного газу Україна одержує з Росії, а імпортовані з РФ енергоносії забезпечують більше 60% українських потреб у нафті. У той же час Україна є найбільшою країною-транзитером російських енергоресурсів.

Українські нафтопереробні заводи (НПЗ) будувалися для перероблення саме російської нафти. Ефективність кооперації у цій сфері визнає і російський капітал, який з року в рік нарощує свою наявність в українській нафтопереробці. Російські нафтові компанії стали власниками двох українських нафтопереробних заводів, активно розширюють мережу автозаправних станцій, що свідчить про їхні довгострокові плани на українському ринку. Приватизація ними НПЗ в Україні дозволила повніше їх завантажувати і забезпечила конкурентоспроможність вироблених нафтопродуктів.

Обидві країни взаємозалежні і в атомній енергетиці. Росія щорічно постачає Україні ядерне паливо та матеріали. Власна промисловість задовольняє лише 15% потреб ядерно-енергетичного комплексу України в обладнанні, матеріалах, приладах, решта поставляється з Росії, країн СНД та Заходу. Водночас 20% уранової сировини, що надходить до РФ, видобувається в Україні.

Співробітництво у сфері ядерної енергетики має кілька складових:

- співробітництво щодо продовження ресурсу нині діючих в Україні атомних електростанцій і будівництво нових АЕС;
- співпраця у сфері виробництва ядерного палива, у тому числі спільне освоєння родовищ урану і цирконію, а також участь України в діяльності Міжнародного центру із збагачення урану ²¹¹ .

Останнім часом на перший план виходить проблема енергетичного співробітництва Росії з ЄС і в контексті цього – статус України в цих взаємовідносинах. Як відомо, потреби ЄС у сировині в короткостроковій перспективі лише зростатимуть, а потужності та ресурси зростання видобутку, які Росія має на цей час, є недостатніми для того, щоб перекачувати ще більшу кількість енергоносіїв ²¹² .

Важливою сферою російсько-українських відносин є **соціальна сфера**. Особливо актуальними відносини між державами в соціальній сфері є для прикордонних територій, які, зважаючи на своє географічне положення тісно взаємодіють, що проявляється в міграційних аспектах, взаємопроникненні культур і мов. Українці в Росії і росіяни в Україні є найбільшими за обсягами національними меншинами. До 10% українців постійно проживають у Росії (за офіційними даними, неофіційні дані збільшують цей показник у рази).

Росії щороку не вистачає 7-8 млн робочих рук в промисловості, будівництві, сільському господарстві. Тому в Росії працюють сотні тисяч громадян України, а сезонних робітників згідно з даними міграційних служб – мільйони. Значна кількість емігрантів перепадає на населення прикордонних територій ²¹³ .

У **політичній сфері** Росія була і залишається стратегічним партнером. Офіційно це було закріплено у Маріїнському палаці Києва 31 травня 1997 р., коли був укладений так званий «Великий договір» – Договір про дружбу,

²¹¹ Савін, С. Економічні відносини України та Росії в контексті інтеграції та структуризації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/22.htm>.

²¹² Коношук, Я. Енергетичні відносини України та Росії в контексті ЄП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ea-ua.info/main.php?parts_id=5&news_id=37&news_show_type=1.

²¹³ Тимошенко, В. Россия нуждается в квалифицированных украинских рабочих [Текст] / В. Тимошенко // Тижневик 2000. – 2002. – 8.XI. – С. 5.

співпрацю і партнерство між Україною і Росією. До знакових політичних угод варто віднести Договір «Про економічне співробітництво між Україною і Російською Федерацією на 1998-2007 рр.». У цілому ж між Україною та Росією укладено сотні міжнародних угод про співпрацю в різних сферах.

У 2010 році в Києві відбувся щорічний, вже сьомий за рахунком, Українсько-російський економічний форум за участі президентів України та РФ.

У рамках прикордонного співробітництва розроблено і впроваджено в дію Програму міжрегіонального і прикордонного співробітництва між Україною і Російською Федерацією до 2010 року.

Важливою сферою україно-російських відносин є співпраця у **науково-технічному напрямі**. Форми такої співпраці дуже різноманітні. Серед основних можна відмітити такі:

- підвищення кваліфікації національних науковців і спеціалістів за кордоном;
- спільна діяльність та співробітництво між вищими навчальними закладами країн;
- проведення спільних конференцій з різних питань;
- розроблення та практичне впровадження нових технологій;
- обмін технологіями, ліцензіями, конструкторськими і проектними матеріалами з їх подальшим використанням;
- спільний збір, обробка і використання науково-технічної інформації;
- спільні науково-технічні проекти.

Аналіз наукового співробітництва свідчить про те, що співпраця більш активно відбувається на двосторонньому рівні (наприклад, Програма двосторонньої науково-технічної співпраці на 1998-2007 роки між Росією та Україною, українсько-російська міждержавна науково-технічна програма «Нанофізика и нанoeлектроніка») ²¹⁴.

²¹⁴ Суровцев, Ю.И. Сотрудничество ученых России и Украины [Текст] / Ю.И. Суровцев // Новая и новейшая история. - 2000. - № 1. - С.22-26.

Реалізуються спільні українсько-російські державні космічні програми.

Важливим моментом у відносинах України з Росією є вирішення спільних **екологічних проблем**. Створюються та функціонують міжнародні екологічні фонди та організації. Наприклад, Міжнародний фонд Дніпра (МФД) – еколого-благодійна (безприбуткова) організація, яка створена в Україні з метою залучення і акумулювання інтелектуальних і фінансових ресурсів для виконання завдань Національної програми екологічного оздоровлення басейну р. Дніпро та поліпшення якості питної води. У вирішенні проблем басейну р. Дніпро МФД співпрацює з установами Російської Федерації та Білорусі ²¹⁵.

У рамках єврорегіону «Дніпро» Україна і Росія реалізують єдину політику поводження з побутовими та промисловими відходами на території даного єврорегіону.

Спільними зусиллями спеціалістів з Росії та України розроблено комплексний план оздоровлення басейну р. Лопань (Харківська область).

Окремою сферою російсько-українських відносин є співробітництво у **військовій сфері**. Формами такого співробітництва є спільне розроблення нових видів озброєння, створення спільних підприємств, проведення військових навчань, підтримка коопераційних зв'язків між підприємствами ВПК обох країн.

Потужні коопераційні зв'язки із російськими підприємствами мають більшість українських заводів і конструкторсько-виробничих об'єднань, що працюють у сфері ВПК. Серед них можна назвати ДП «Завод ім. Малишева», КП «ХКБМ ім. Морозова», ВАТ «Топаз», ДП «ДК КБ «Луч», ДГО Концерн «Техвоєнсервіс», КП «Науково-виробничий комплекс «Іскра» тощо ²¹⁶.

Основними нормативними документами з організації військово-технічного співробітництва є:

²¹⁵ Офіційний сайт «Міжнародний фонд Дніпра» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nature.org.ua/dnipro/u_fond.htm.

²¹⁶ Савін, С. Економічні відносини України та Росії в контексті інтеграції та структуризації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/22.htm>.

- Угода між урядом України та урядом РФ про військово-технічне співробітництво;
- Угода між урядом України та урядом РФ про принципи співробітництва у галузі виробництва та поставок авіаційної техніки;
- Угода між урядом України та урядом РФ з питань виробництва та науково-технічної кооперації підприємств оборонної галузі промисловості;
- Угода між урядом України та урядом РФ про порядок взаємних поставок озброєнь та військової техніки, комплектуючих виробів та запасних частин, організації ремонту та надання послуг військового призначення;
- Угода між урядом України та урядом РФ про співробітництво у галузі створення та експлуатації ракетних комплексів та ракетної техніки;
- перелік взаємних поставок спецприладів та послуг, які відповідно до угод періодично узгоджуються та уточнюються.

Серед найбільш та найуспішніших спільних проектів можна відмітити українсько-російський АН-70. Етапною подією був запуск першого супутника дистанційного зондування землі «Січ-1». Був укладений контракт за проектом «Морський старт» (Україна, США, Росія, Норвегія) і створена пускова платформа морського базування вартістю 600 млн доларів США.

Активно використовується для запуску супутників Міністерства оборони Російської Федерації ракета-носій «Циклон», яку розроблено конструкторським бюро «Південне» спільно з академічними і науково-дослідними інститутами Росії.

Проводять роботи щодо створення спільного основного бойового танка четвертого покоління, модернізації бойових літаків, виробництва в Україні гелікоптерів АН-72 і АН -72П (патрульний). Українська авіаційна промисловість бере активну участь у будівництві надсучасних гелікоптерів Мі-28, Ка-50, Ка-52.

Україна надає послуги Росії у використанні об'єктів військового призначення. Зокрема, Росія проводить льотні випробовування нових корабельних літаків і підготовку льотчиків ВМС в українському державному авіаційному науково-дослідному центрі «НИТКА». За це вона взяла на себе значну частину витрат зі збереження і підтримки науково-дослідного центру в робочому стані.

Українські фахівці надають допомогу Російській Федерації в гарантійному нагляді за станом бойової ракетної техніки спільного виробництва, яка знаходиться на озброєнні російських Збройних сил.

Нами було визначено основні напрями співробітництва України і Росії в розрізі окремих сфер. Для налагодження ефективного співробітництва в кожній з аналізованих сфер необхідно мати чітке уявлення як про форми, так і інструменти співробітництва (у тому числі прикордонного) між Україною і Росією (рис. 6.2).



Рис. 6.2. Методичні основи прикордонного співробітництва України і Росії

Перелік форм прикордонного співробітництва між Україною і Росією та пояснення за кожною з них наведені у табл. 6.1.

Таблиця 6.1

Форми прикордонного співробітництва адміністративних одиниць України і Росії

Форма співробітництва	Сфера спільних інтересів	Характеристика
Єврорегіони	Економічна. Соціальна	Форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності у відповідності до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, які населяють його територію по обидва боки державного кордону
Міжнародна торгівля	Економічна	Експорт-імпорт товарів і послуг від однієї країни до іншої. Прикордонні адміністративні одиниці виконують інфраструктурну функцію, забезпечуючи митний контроль, тимчасове зберігання та рух товарів
Вільні економічні зони	Економічна	Територія, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства: запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб. Прикордонні території часто бувають депресивними з точки зору розвитку, що пов'язано з географічною віддаленістю від центру, одночасно ці території є унікальними для налагодження зовнішньоекономічних відносин між країнами. Тому часто вільні економічні зони створюються саме на прикордонних територіях
Митні союзи	Економічна. Політична	Форма економічної співпраці держав-учасниць, при якій на території союзу діють єдині митні закони і правила щодо ввезення усіх видів товарів до будь-якої з країн-учасниць. Прикордонні території фактично відповідають за реалізацію положень митного союзу
Міждержавні утворення	Політична. Економічна	Міжнародні організації, створені з метою вирішення проблем у певній галузі (економічній, екологічній, соціальній тощо). Часто фактична діяльність цих організацій здійснюється на прикордонних територіях
Спільні проекти	Економічна. Військова.	Об'єднання зусиль двох країн для досягнення спільної мети в різних сферах. Ряд проектів реалізується з метою

	Енергетична. Екологічна	розвитку прикордонного співробітництва
Міжнародні проекти	Економічна. Соціальна. Військова. Енергетична. Екологічна	Об'єднання зусиль декількох країн для досягнення спільної мети в різних сферах
Міждержавна допомога	Економічна. Соціальна. Військова. Екологічна	Допомога однієї держави іншій у вирішенні певних проблем – економічних, екологічних, природних тощо. Зважаючи на географічну близькість, часто об'єктом міждержавної допомоги стають саме прикордонні території

Найбільш розвиненою на сьогоднішній день формою прикордонного співробітництва між Росією і Україною є **єврорегіони**. Раніш вже давалась характеристика цій формі співпраці, тому більш детально зупинимося на тих єврорегіонах, що функціонують на російсько-українських кордонах. Це єврорегіони «Дніпро», «Слобожанщина», «Ярославна» (довідкова інформація подана на рис. 6.3). Планується створення єврорегіону «Донбас» (Луганська і Ростовська області).

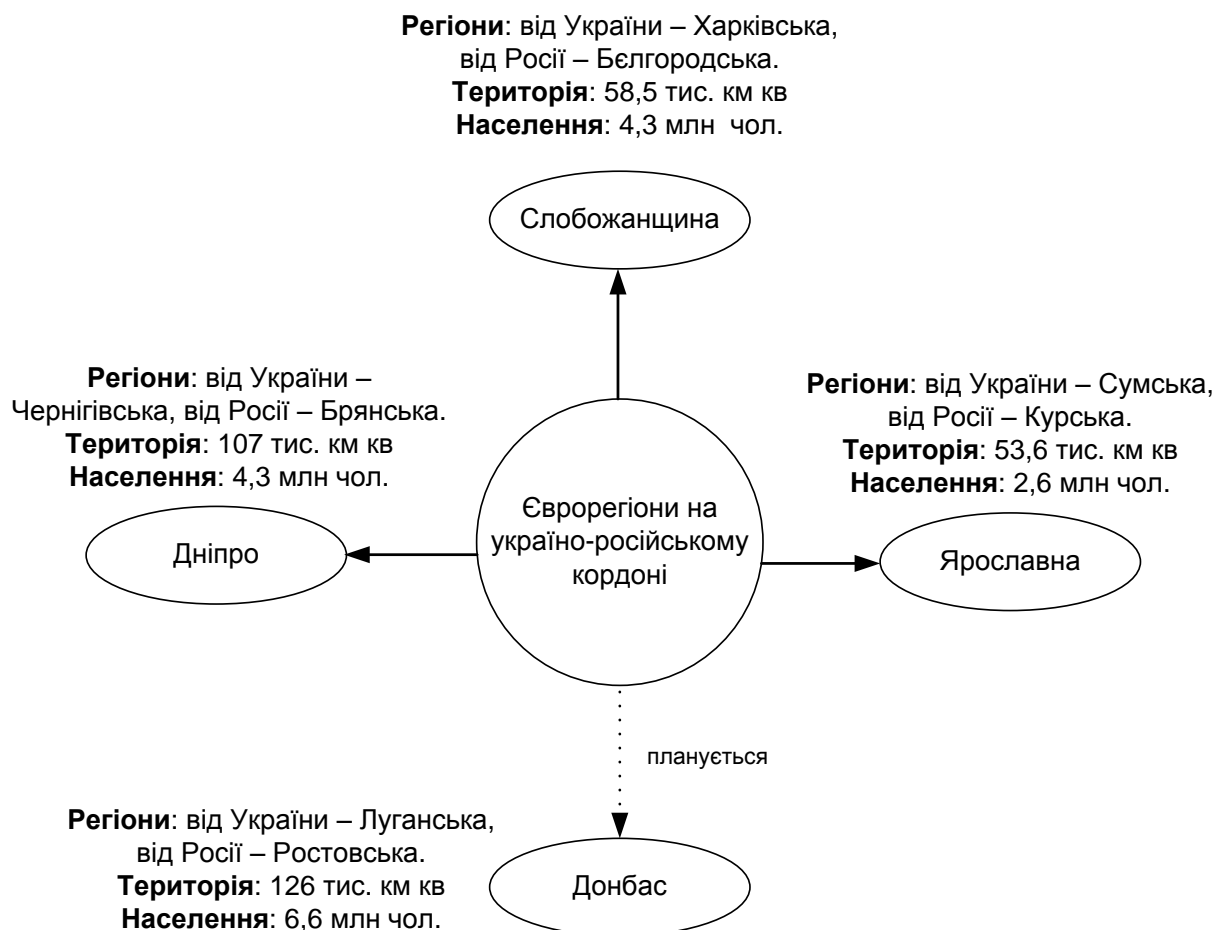


Рис. 6.3. Єврорегіони, утворені на прикордонних територіях України і Росії

Непропорційність розвитку регіонів, особливе геополітичне розташування та інші економічні і соціальні фактори потребують особливого механізму регулювання прикордонних територій, зокрема в питаннях інвестування та підприємницької діяльності. Однією з форм такого механізму є створення **вільних економічних зон**.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові,

податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб²¹⁷.

Залежно від сфери та цілей створення, виділяють такі види спеціальних (вільних) економічних зон (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Види вільних економічних зон та їх характеристика

Вид вільної економічної зони	Характеристика
1	2
Безмитна зона	Територія, виділена з митної території держави для вільного і безмитного ввезення і вивезення іноземних товарів, що зберігаються на складах, розфасовуються, пересортовуються і переробляються, а потім пропонуються на внутрішній ринок країни з оплатою мита або вивозяться за кордон
Зони економічного і науково-технічного розвитку (технополіси)	Райони держави з пільговими (порівняно з іншими регіонами) умовами для створення і діяльності національних, іноземних і спільних промислових підприємств.
Експортні зони	Вільні економічні (промислові) зони, діяльність яких спрямована на виробництво товарів на експорт, тобто для зовнішньої торгівлі
Імпортно-промислові зони	Вільні зони, діяльність яких орієнтована на насичення сучасними товарами держави, де вони розташовані, і забезпечення цієї країни передовою технікою і «ноу-хау» в галузі управління
Промислові зони	Об'єднують підприємства з національним, іноземним і спільним капіталом, розташовані на території однієї країни

Продовження таблиці 6.2

1	2
Зони страхових і банківських послуг	Вільні зони, діяльність яких спрямована на зміцнення окремих галузей економіки, на надання додаткових пільг у країнах страхового і банківського бізнесу

²¹⁷ Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон. Закон України від 13.10.1992 N 2673-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Зони технологічного розвитку	Вільні економічні зони, що створюються на базі чинного науково-технічного потенціалу держави, де розташована вільна зона, за участю іноземного капіталу і використання прогресивного устаткування, «ноу-хау», іноземного менеджменту, закордонного комерційного і маркетингового досвіду
Технологічні парки	Територіальні зони «високих технологій». Центром їх формування спочатку були університети, що як і інфраструктурна складова частина організаційно були чинником інноваційного процесу. Навколо них зосереджувалися промислові корпорації, науково-дослідні центри і лабораторії, обчислювальні центри

На сьогоднішній день питання вільних економічних зон можна віднести до проблемних. Це пояснюється невизначеністю державної політики в цій сфері – від повної відмови щодо впровадження і розвитку вільних економічних зон до активної підтримки ідеї їх розбудови. Однак на сьогодні нараховується більше 10 вільних економічних зон на території України та декілька територій пріоритетного розвитку.

У табл. 6.3 наведено перелік спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ) та територій пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності (ТПР).

Таблиця 6.3

Вільні економічні зони і території пріоритетного розвитку на Україні ²¹⁸

Спеціальні (вільні) економічні зони	Території пріоритетного розвитку із спеціальним режимом інвестиційної діяльності
1	2
«Азов» (м. Маріуполь)	В Автономній Республіці Крим
«Донецьк»	У Волинській області

Продовження таблиці 6.3

1	2
«Закарпаття»	У Донецькій області

²¹⁸ Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=6502922.

«Інтерпорт Ковель» (Волинська область)	У Закарпатській області
«Курортіполіс Трускавець» (Львівська область)	У Житомирській області
«Миколаїв» (Миколаївська область)	У Луганській області
«Порто-франко» (м. Одеса)	У Чернігівській області
«Порт Крим» (Автономна Республіка Крим)	У м. Харків
«Рені» (Одеська область)	У м. Шостка Сумської області
«Сиваш» (Автономна Республіка Крим)	-
«Славутич» (Київська область)	-
«Яворів» (Львівська область)	-

Що стосується прикордонного співробітництва з Росією в розрізі вільних економічних зон, то існує кілька ініціатив прикордонних з РФ регіонів щодо створення на їх території ВЕЗ, перш за все торговельно-економічних з послабленим митним та податковим режимом. Так, ВЕЗ «Азов», яка створена відповідно до ухваленого Верховною Радою і підписаного Президентом України Законом «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» вміщує у собі три точкові локальні зони у місті Маріуполі (частина території судноремонтного заводу, риболовецький порт та аеродром), де здійснюватимуться операції з обробки транзитних вантажів та виробництво продукції на експорт, може стати основою для створення комплексної спеціальної зони у перспективному трикутнику Донецьк-Маріуполь-Ростов-на-Дону.

Перспективною формою прикордонного співробітництва в економічній сфері є **митні союзи** – форма економічної співпраці держав-учасниць, при якій на території союзу діють єдині митні закони і правила щодо ввезення усіх видів

товарів до будь-якої з країн-учасниць. В ідеалі мають існувати єдине митне право і єдиний набір митних правил для всіх країн-учасниць. Він створюється державами-учасницями з метою проведення спільної політики в галузі зовнішньоекономічних відносин і митного законодавства та усунення перешкод на шляху товарообміну між відповідними країнами-учасницями.

Що стосується митних союзів, як форми прикордонної співпраці України і Росії, то на сьогоднішній день актуальним є питання приєднання України до митного союзу Росії, Білорусі, Казахстану та Киргизстану, що був утворений ще в середині 1990-х років. Одним з базових принципів цього союзу є наявність єдиної митної території держав – учасниць митного союзу. Його здійснення досягається скасуванням у торгівлі між державами товарами, які походять з їх території, митного обкладання податків і зборів, що мають еквівалентну дію, а також кількісних обмежень. Крім того, передбачається встановлення і застосування у відносинах з третіми країнами однакового торговельного режиму, загальних митних тарифів і заходів нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі²¹⁹.

Спільні проекти є дуже популярною формою співробітництва між Україною і Росією. Причому діють вони майже в усіх аналізованих нами сферах – від економічної до екологічної. Найбільші за розмірами та важливістю зосереджені в економічній і військовій сферах. Наведемо приклади найбільших та резонансних спільних проектів між Україною і Росією.

Спільним проектом в економічній сфері є створення регіонального реактивного літака Ан-158, у спорудженні якого брали участь 37 підприємств України і близько 130 підприємств РФ²²⁰.

Серед спільних проектів у галузі транспорту можна назвати створення вантажного електровоза в рамках кооперації Луганського і Новочеркаського заводів. ВАТ «Азовмаш» та ВАТ «Крюковський вагонобудівний завод» поставляють вантажні вагони на російський ринок. Яскравим прикладом

²¹⁹ Опришко, В.Ф. Міжнародне економічне право [Текст] : підручник / В. Ф. Опришко. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К.: КНЕУ, 2003. – 311 с.

²²⁰ Офіційний сайт Інформаційної агенції «Кореспондент» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/1071800-yanukovich-rozpoviv-pro-spilni-z-rosieyu-proekti-v-aviabuduvanni>.

співпраці між Україною і Росією став виграний тендер на постачання до Іраку великої партії луганських тепловозів (Україна) з коломенськими (Росія) дизельними двигунами.

Запорізьке ВАТ «Мотор Січ» постачає двигуни практично для всіх моделей російських гелікоптерів. Спільно з Московським машинобудівним заводом «Салют» і Запорізьким машинобудівним конструкторським бюро «Прогрес» ВАТ «Мотор Січ» розробило двигун СПМ-21, призначений для літака МС-21 ²²¹.

У 2008 році ДП «Укроборонсервіс» від імені України підписав із російською стороною контракт на виготовлення і постачання 24 ракетноносіїв типу «Зеніт-3SLБ» загальною вартістю понад \$1 млрд. Російська Федерація у 2009 році за активної участі українських підприємств здійснила 32 запуски ракетноносіїв. ВАТ «Хартрон» є розробником систем управління російських ракетноносіїв легкого класу «Космос» та «Рокот». А ДНВП «Об'єднання «Комунар» забезпечує постачання систем управління ракетноносіїв «Союз», «Протон», «Зеніт» і «Блискавка».

Спільним проектом у цивільній сфері Росія й Україна працюють над проектом будівництва керченського моста для сполучення Криму і Ставропілля ²²².

У навчальній сфері варто згадати міжнародний проект «Україна та Росія: роль вищої школи в утвердженні сталої демократії». Цей проект, підготовлений Інститутом трансформації суспільства (Київ), передбачає формування системи постійно діючих комунікацій між українськими та російськими вищими навчальними закладами задля вироблення, аналізу та поширення інформації щодо переваг впровадження моделі представницької демократії в Україні та Росії. З російської сторони у проекті будуть задіяні провідні експерти, а також ректори, викладачі та студенти Воронежського, Белгородського, Брянського і

²²¹ Офіційний сайт «Центр підтримки вивчення геополітичних проблем і євроатлантичного співробітництва Чорноморського регіону «Номос» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nomos.com.ua/content/view/284/82/>.

²²² Офіційний сайт «Радіо Маяк» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rama.net.ua/news/ukraine/2006/11/22/1164196269/>.

Курського державних університетів, з української – провідні експерти, а також керівники, викладачі та студенти університетів східних прикордонних міст (Харків, Суми, Луганськ, Донецьк). Для активізації дискусії планується залучити освітян із Львівського державного університету, Миколаївського гуманітарного університету ім. Петра Могили та провідних учених з київських університетів. Можуть бути залучені відомі наукові експерти з Москви²²³.

Що стосується перспективних проектів, то слід виділити проекти у сфері атомної енергетики, які одночасно стосуються цілого ряду сфер – економічної, енергетичної, соціальної, екологічної тощо. Так, між «Росатомом» і Міненерго України був підписаний контракт, відповідно до якого з 1 січня 2011 року Росія почне поставляти ядерне паливо на українські АЕС. Російська сторона забезпечить у повному обсязі фінансування, необхідне для проектування, будівництва і введення в експлуатацію третього та четвертого енергоблоків на Хмельницькій АЕС.

Україна і Росія ведуть переговори про спільні проекти в авіабудуванні. Можливі форми співробітництва в авіабудуванні будуть базуватися на такому принципі: якщо спільні проекти з будівництва літаків будуть здійснюватися в Україні, то 60% всіх комплектуючих та робіт буде виконувати українська сторона, а 40% – російська; якщо ж літаки будуть збиратися в Росії, то збережеться такий самий паритет: 60% – Росія, 40% – Україна.

Однією з форм співробітництва України і Росії є спільна **участь у міжнародних організаціях**. Так, Україна і Росія є членами МВФ, Світового банку. Спільно з Росією Україна бере участь у роботі міжнародних організацій з охорони навколишнього середовища, зокрема ООН, ЮНЕСКО.

Звичайно найбільш ефективною формою співпраці є участь в СНД, у рамках якої часто відбуваються двосторонні діалоги між країнами та вирішуються спільні питання.

²²³ Офіційний сайт «Інститут трансформації суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ist.osp-ua.info/index.php>.

Крім того, Україна бере участь у локальних міждержавних утвореннях, наприклад, у рамках співробітництва в галузі ядерної безпеки і захисту від радіації урядом України встановлені відносини з урядами Фінляндії, Австрії та Росії.

Географічне положення України є дуже вигідним з точки зору участі у різних **міжнародних проектах**, особливо це є актуальним для прикордонних територій.

Прикладом міжнародних проектів, участь в яких беруть Україна і Росія, разом з іншими країнами є міжнародні телекомунікаційні проекти. Наприклад, система ITUR (Італія – Туреччина – Україна – Росія) – міжнародна підводна волоконно-оптична лінія зв'язку, протяжністю 3500 км. Введена в експлуатацію 26 серпня 1996 року. Ця система дозволяє Україні мати вихід до середземноморських та трансатлантичних кабелів, з'єднує Україну з Туреччиною, Італією та через ці країни з усім світом.

Система BSFOCS (Чорноморська волоконно-оптична кабельна система), довжина лінії якої близько 2000 км, з'єднує Болгарію, Україну та Росію. Система дозволяє Україні мати вихід на країни Закавказзя та Європи ²²⁴ .

Іншим прикладом міжнародних проектів за спільної участі прикордонних територій України і Росії є будівництво Міжнародного логістичного центру на базі терміналу в м. Захонь (Угорщина) і залізничної лінії колії шириною 1520 мм від м. Чоп до м. Захонь, в якому беруть участь Україна, Росія та Угорщина ²²⁵ .

²²⁴ Офіційний сайт «Укртелеком» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrtelecom.ua/about/international/projects>.

²²⁵ Україна, Росія та Угорщина домовились про будівництво Міжнародного логістичного центру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=65408400.

Інструменти прикордонного співробітництва адміністративних одиниць
України і Росії

Інструмент співробітництва	Форма співробітництва	Характеристика співробітництва
Експортно-імпортні операції	Торгівля	Здійснення операцій з купівлі/продажу товарів, послуг
Інвестиції	Спільні проекти. Міждержавна допомога	Операція, яка передбачає придбання основних фондів нематеріальних активів, корпоративних прав та цінних паперів в обмін на кошти або майно
Міжнародні конференції та круглі столи	Міжнародні проекти. Міждержавна допомога	Зібрання експертів, науковців з різних країн у певних галузях для обговорення проблемних питань.
Міжнародні угоди	Вільні економічні зони. Митні союзи	Закріплені на міждержавному рівні певні правила, норми, що мають правову чинність
Спільні підприємства	Спільні проекти	Форма господарського і правового співробітництва з іноземним партнером, у межах якої створюється спільна власність на матеріальні та фінансові ресурси, використовувані для виконання виробничих, науково-технічних, зовнішньоторговельних та інших функцій
Міждержавні комісії	Міжнародні проекти. Міждержавна допомога. Спільні проекти	Спеціально створені урядові й неурядові групи експертів із різних країн з метою вирішення спільних проблем

Найбільш розвиненим та часто використовуваним інструментом співробітництва між Росією і Україною є **експортно-імпортні операції**.

За період з 2004 по 2008 рр. відбулося зростання обсягу торговельного товарообороту між двома країнами майже вдвічі – з 20,3 млрд дол. у 2004 р. до 39,8 млрд дол. – у 2008 р. Протягом останніх 5 років Росія залишалася основним торговельним партнером України серед країн СНД і далекого зарубіжжя. За підсумками 2008 року частка Росії у загальному зовнішньоторговельному обороті України перевищує 23%. Для РФ Україна є 5-м за значенням торговельним партнером. Частка України в загальному

торговельному обороті Росії за 2007 р. становила 5,6%. За цим показником Україна посідає 5-е місце після Німеччини, Нідерландів, Китаю та Італії²²⁶.

Міждержавні комісії є важливим організаційним інструментом співробітництва України і Росії. Їх головною метою є створення підґрунтя для практичної реалізації міждержавних домовленостей щодо співробітництва. Наприклад, зазначений вище проект будівництва Міжнародного логістичного центру між Україною, Росією і Угорщиною. Після попередніх домовленостей була створена тристороння Комісія з обґрунтування проекту будівництва, метою якої є обмін пропозиціями, інформування відповідних державних органів кожної з країн, а також залучення представників зацікавлених компаній до реалізації проекту²²⁷.

Також для розвитку україно-російських відносин було створено Між`урядовий комітет з економічної співпраці України та Росії, який складається з 11 підкомісій. Одним із завдань цього комітету є розвиток прикордонного співробітництва. Результатом роботи цього комітету стало підписання ряду двосторонніх документів, зокрема програми міжрегіонального і прикордонного співробітництва між Україною і Росією до 2010 року, а також заходів до неї²²⁸.

Інструментом, що є необхідним для практичної реалізації співробітництва України і Росії за базовими формами і сферами відносин, є **інвестиції**. Капітал із Росії активно інвестується в підприємства України, зокрема більшість нафтопереробних заводів України належать російським підприємствам. Подібна картина спостерігається і в металургійному секторі, до якого росіяни виявляють активний інтерес і куди спрямовуються мільярдні інвестиції. Крім

²²⁶ Савін, С. Економічні відносини України та Росії в контексті інтеграції та структуризації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/22.htm>.

²²⁷ Україна, Росія та Угорщина домовились про будівництво Міжнародного логістичного центру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=65408400.

²²⁸ Офіційний сайт Партії Регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/>.

того, активну експансію російський капітал здійснює в банківський та страховий сектори фінансового ринку України²²⁹.

Росія займає п'яте місце серед країн-інвесторів в Україну. Відзначимо, що офіційна статистика не дає повного уявлення про реальні обсяги і структуру російських інвестицій в Україні, оскільки значна їх частина «закамуфльована» у тій частці, що припадає на різні офшорні зони (перш за все – Кіпр)²³⁰.

Важливим правовим інструментом реалізації співробітництва між Росією і Україною є **міжнародні угоди**. Між Україною і Росією укладено сотні угод у різних сферах. Базовою угодою є Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Росією від 1997 р.

Що стосується перспективних угод, то на сьогоднішній день Росія виявляє великий інтерес до підписання міжнародної угоди зі створення газотранспортного консорціуму за участю України, Росії та Німеччини.

При розгляді форм співробітництва нами було проаналізовано проект Інституту трансформації суспільства та Національного фонду з підтримки демократії (The National Endowment for Democracy) міжнародного проекту «Україна та Росія: роль вищої школи в утвердженні сталої демократії». У рамках даного проекту передбачається проведення дискусій в університетському середовищі двох країн для просування демократичних стандартів розвитку й посилення взаєморозуміння між Україною та Росією. У рамках проекту буде проведено два *україно-російських круглих столи*, один із них – у Харкові на тему: «Україна і Росія: утвердження сталої демократії через співпрацю та взаєморозуміння», а інший – у Воронежі на тему: «Україна і Росія: що нас єднає та роз'єднує на шляху до демократії». Обидва заходи проходять на базі вищих навчальних закладів. У Харкові це буде

²²⁹ Офіційний сайт «Центр підтримки вивчення геополітичних проблем і євроатлантичного співробітництва Чорноморського регіону «Номос» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nomos.com.ua/content/view/284/82/>.

²³⁰ Савін, С. Економічні відносини України та Росії в контексті інтеграції та структуризації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/22.htm>.

Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, у Воронежі – Воронежський державний університет²³¹.

Як приклад *міжнародних конференцій* також можна навести Міжнародну конференцію «Стратегічне партнерство України і Російської Федерації: міфи і реалії», що була проведена 27 вересня 2007 року в Києві. Конференція була організована «Українським форумом» спільно з російським Національним інститутом розвитку і Інститутом економіки РАН. Головним результатом конференції стало створення суспільно-політичного об'єднання «Українсько-російський Форум» як громадської платформи двосторонньої співпраці²³².

Ще одним базовим інструментом російсько-українських відносин є **створення спільних підприємств**. Серед спільних українсько-російських підприємств варто відмітити ЗАТ «СП УКРТВС», створене в Україні наприкінці 2001 року, засновниками якого у рівних частках є ВАТ «ТВЕЛ» (Росія), ЗАТ «Національна атомна компанія «Казатомпром» (Казахстан) і Фонд держмайна України. (Сферою діяльності СП є спільне виробництво конкурентоспроможного ядерного палива для реакторів АЕС України)²³³.

Також Україна і Росія планують створити спільне підприємство в рамках реалізації проекту російської Глобальної навігаційної супутникової системи (ГЛОНАСС)²³⁴.

Ведуться переговори щодо створення транснаціональної газотранспортної компанії (з метою приватизації ГТС), до якої б увійшли: Україна (не менше 50% плюс одна акція), Росія та стратегічний інвестор.

На жаль, на сьогоднішній день не всі з аналізованих нами форм та інструментів співробітництва успішно реалізуються, що призводить до появи проблем в україно-російських відносинах. На нашу думку, використання запропонованих методичних основ прикордонного співробітництва дозволить

²³¹ Офіційний сайт «Інститут трансформації суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ist.osp-ua.info/index.php>.

²³² Офіційний сайт Громадський рух «Нова Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://new-ukraine.org.ua/ru/projects/7/>.

²³³ Чекаленко, Л. Українські інтереси: після «багатовекторності» [Текст] / Л. Чекаленко. – Газета «Україна молода». – №142. – 03.08.2004.

²³⁴ Офіційний сайт Всеукраїнський прес-центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://presscenter.ukrinform.ua/presscenter-3154.html>.

розв'язати низку накопичених проблем. Приклад використання розроблених підходів для розв'язання проблем наведено в табл. 6.5.

Таблиця 6.5

Проблеми в російсько-українських відносинах та їх вирішення з використанням науково-методичних підходів до прикордонного співробітництва адміністративних одиниць України і Росії

Проблема	Сфера	Вирішення проблеми з використанням прикордонного співробітництва		
		Форма прикордонного співробітництва	Інструмент прикордонного співробітництва	Характеристика заходів
1	2	3	4	5
Неврегульованість митного законодавства	Економічна. Політична	Митний союз. Міжнародна торгівля	Міжнародні угоди	Входження України до митного союзу між Росією, Білоруссю та Казахстаном. Синхронізація законодавства і митних правил. Прикордонні території виконуватимуть інфраструктурну функцію
Перешкоди вільного руху товарів і послуг, капіталів, робочої сили	Економічна	Зона вільної торгівлі. Єврорегіони. Міжнародна торгівля. Міждержавні утворення. Митний союз	Експортно-імпортні операції. Міждержавні угоди. Інвестиції	Створення міждержавних утворень у вигляді зон вільної торгівлі або митного союзу для забезпечення вільного руху товарів, робіт та послуг. Створення в рамках єврорегіонів умов для вільного руху товарів, капіталів і робочої сили в рамках територій єврорегіону. Підвищення інвестиційної привабливості прикордонних територій
Відсутність довгострокових договорів на постачання енергоресурсів	Економічна. Енергетична. Політична	Міжнародні проекти. Спільні проекти. Міждержавні утворення	Спільні підприємства. Міжнародні угоди	Деполітизація енергетичного співробітництва і переведення його у прогнозоване стабільне русло шляхом укладання довгострокових контрактів із чітко визначеною і виключно ринково обґрунтованою формулою формування ціни на паливе. Співробітництво в енергетичній сфері (розвиток єдиної енергетичної системи; забезпечення енергоносіями, спільне використання нафтопереробних та інших виробництв паливно-енергетичних комплексів). Створення міжнародного консорціуму

Продовження таблиці 6.5

1	2	3	4	5
Фактична відсутність режиму вільної торгівлі	Економічна	Зона вільної торгівлі	Міжнародні угоди	Розроблення та підписання Угоди про вільну торгівлю між Україною та Росією
Визначення статусу російської мови в Україні	Соціальна. Політична	Єврорегіони. Міждержавні утворення. Міждержавна допомога	Міжнародні конференції та круглі столи. Міжнародні угоди. Міждержавні комісії	Забезпечення спеціальних заходів і програм з метою організації закладів освіти, підтримки культури. Проведення в рамках прикордонних регіонів спільних культурних акцій, круглих столів і конференцій, присвячених проблематиці російської мови в Україні
Проблема Чорноморського флоту	Військова. Політична. Економічна. Соціальна	Міждержавні утворення. Спільні проекти	Міжнародні угоди. Міждержавні комісії	Необхідно створити міждержавну комісію, у складі якої були б експерти з інших країн. Мета комісії - оцінити реальну вартість оренди і визначити умови перебування Чорноморського флоту на території України. З подальшим підписанням нової угоди, де були б чітко прописані всі умови, а саме строки, вартість і т.д.
Відсутність узгодженої нормативно-правової бази між країнами	Політична	Міждержавні утворення	Міждержавні комісії. Міжнародні конференції та круглі столи. Міжнародні угоди	Необхідно чітко визначитися з проблемними аспектами у відносинах. Провести ряд круглих столів та конференцій для їх уточнення та пошуку взаємовигідних шляхів розв'язання. Далі створити міждержавні комісії для підготовки проектів договорів. Після узгодження, провести зустрічі на вищому рівні для підписання відповідних міжнародних угод
Конкуренція в сфері міжнародної торгівлі та протекційні заходи	Економічна	Зона вільної торгівлі. Єврорегіони. Міжнародна торгівля. Міждержавні утворення. Міжнародні проекти. Спільні проекти	Інвестиції. Спільні підприємства. Експортно-імпорتنі операції. Міжнародні угоди	Розвиток прикордонних регіонів, спільних зон господарської діяльності, контактних територій зі створенням зовнішнього поясу економічної підтримки українських інтересів у Росії і російських в Україні. Переорієнтація єврорегіонів із соціальної на економічну сферу. Створення спільних підприємств та розвиток кооперації. Співробітництво замість конкуренції

Продовження таблиці 6.5

1	2	3	4	5
Міграція громадян України до Росії	Соціальна	Єврорегіони	Міжнародні угоди	Створення спільного ринку трудових ресурсів. Розпочати необхідно з прикордонних територій і діяти в рамках адміністративних одиниць країн, що входять до складу євро регіонів
Розрив коопераційних зв'язків	Економічна. Військова	Єврорегіони. Міжнародна торгівля. Міждержавні утворення. Міжнародні проекти. Спільні проекти	Інвестиції. Спільні підприємства. Експортно-імпорتنі операції	Створення транснаціональних корпорацій, фінансово-промислових груп, спільних виробничих та банківських структур. Розвиток спільних коопераційних та технологічних зв'язків. Зважаючи на географічну близькість прикордонних територій, вони є найбільш зручним об'єктом для застосування інструментів та реалізації форм, що забезпечать відновлення коопераційних зв'язків
Незбалансованість виробництв оборонних галузей	Військова	Міждержавні утворення. Міжнародні проекти. Спільні проекти	Спільні підприємства. Міжнародні угоди. Інвестиції	Активізація зусиль промислових та комерційних структур, поновлення попередніх і встановлення нових коопераційних зв'язків із російськими підприємствами, істотне розширення участі суб'єктів господарювання України в інвестиційних проектах, що здійснюватимуться в Росії
Боргова проблема	Економічна	Міждержавні утворення	Міждержавні комісії. Міжнародні конференції та круглі столи. Міжнародні угоди	Хоча формально проблема боргів і активів колишнього СРСР вирішена, досі ще точаться розмови і дискусії стосовно справедливості розподілу та легітимності угод. Необхідно створити міждержавну комісію, провести круглі столи та конференції і зафіксувати результати їх дії у вигляді міжнародної угоди, що чітко і остаточно закріє питання боргу

Розвиток відносин України й Росії є важливою складовою державної політики. Важливе місце в цьому процесі має відводитись прикордонним територіям, що є свого роду «буфером» між двома державами. Аналіз, проведений у роботі, показав, що співпраця Росії і України може розвиватися в різних сферах, починаючи від економіки і політики, закінчуючи екологією і військовим співробітництвом. Для забезпечення ефективної співпраці в цих сферах необхідно розробити методичні основи прикордонного співробітництва. У роботі запропоновані методичні підходи, що допоможуть вирішити поточні проблеми у російсько-українських відносинах та нададуть необхідний інструментарій для ефективної співпраці. Логіка пропозицій полягає в тому, що перш за все необхідно визначитися зі сферою, в якій виникла проблема чи в якій необхідно налагодити відносини, далі визначається форма співпраці, виходячи з цього пропонується набір типових інструментів. При цьому акцент робився саме на формах і інструментах прикордонної співпраці.

6.2. Аналіз економічної і соціокультурної співпраці Сумської області з прикордонними російськими територіями

Сумська область є типовою прикордонною територією, тому значне місце в її економічному і соціальному житті відіграють зовнішні відносини. Довжина кордону Сумської області з Росією є найбільшою порівняно з усіма іншими регіонами України. Сумська область межує з такими областями Російської федерації, як Курська, Белгородська і Брянська.

Динаміка основних показників соціально-економічного розвитку Сумської області за останні роки подана нами раніше. Значну роль в економічному розвитку області відіграють зовнішньоекономічні відносини, обсяги і роль яких з часом усе більше зростають. У «Стратегії соціально-

економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року» зазначено, що важливим напрямом зовнішньоекономічних зв'язків є відносини з країнами СНД, які в найближчій перспективі залишатимуться основними торговельними партнерами Сумщини. При цьому головним з них є Російська Федерація. Одним із найважливіших завдань є подальше відновлення кооперованих зв'язків між Україною і Росією на підставі Угоди про економічне співробітництво на 10 років²³⁵.

Згідно з «Програмою економічного та соціального розвитку Сумської області на 2010 рік» одним із основних завдань є подальший розвиток міжрегіонального та транскордонного співробітництва. У рамках реалізації цього завдання передбачені такі заходи:

- реалізація підписаних Сумською областю угод про торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво з регіонами іноземних країн, розширення кола регіонів-партнерів шляхом укладання відповідних протоколів намірів та угод;
- участь в Асоціації європейських прикордонних регіонів як повноправного члена в рамках Єврорегіону «Ярославна». Визначення напрямків співпраці та можливостей залучення європейських фінансових ресурсів та Асоціації на реалізацію спільних транскордонних проектів Сумської області та Курської області Російської Федерації;
- реалізація п. 16 «Будівництво та облаштування місцевих пунктів пропуску» Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року»²³⁶.

Отже, стратегічний і тактичний розвиток економічного і соціального життя Сумської області передбачає активну співпрацю з прикордонними

²³⁵ Стратегія соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua/docs/strategia.html>.

²³⁶ Програма економічного та соціального розвитку Сумської області на 2010 рік [Електронний ресурс] / http://www.state-gov.sumy.ua/docs/program/index_prog3.html.

російськими територіями. Перш ніж детально характеризувати особливості соціально-економічної співпраці з російськими прикордонними територіями, проаналізуємо особливості зовнішньоекономічної діяльності Сумської області та місце Росії в ній.

Для зовнішньої торгівлі Сумської області товарами та послугами у 2009 році характерним, як і в цілому для України, був спад її обсягів, пов'язаний зі світовою фінансово-економічною кризою, яка спричинила втрату ринків постачання продукції суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на всіх континентах, крім Азійського.

Обсяг світової торгівлі у 2009 році скоротився на 12% порівняно з попереднім роком (заява керівника Світової організації торгівлі П. Ламі). Скорочення торгівлі було викликано різким падінням глобального попиту, а також протекціоністськими заходами, вжитими деякими країнами. Навіть члени Світової організації торгівлі вдалися до порушень її норм і угод для захисту внутрішнього ринку від імпорту товарів та послуг²³⁷.

Крім того, кризові явища на світових товарних ринках були посилені значним зростанням ціни на газ для українських виробників у результаті підписання відповідного контракту з Російською Федерацією.

Динаміка зовнішньоторговельного обороту, експорту та імпорту товарів Сумської області зображена на рис. 6.4. Зовнішньоторговельний оборот області товарами та послугами у 2009 році склав 1195,8 млн дол. США і зменшився на 28%, експорт скоротився на 22,7% (738,6 млн дол. США), імпорт – на 35,3% (457,2 млн дол. США).

²³⁷ Аналіз зовнішньоекономічної діяльності Сумської області за 2009 рік. Матеріали Управління інвестиційної та зовнішньоекономічної політики Головного управління економіки Сумської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua>.

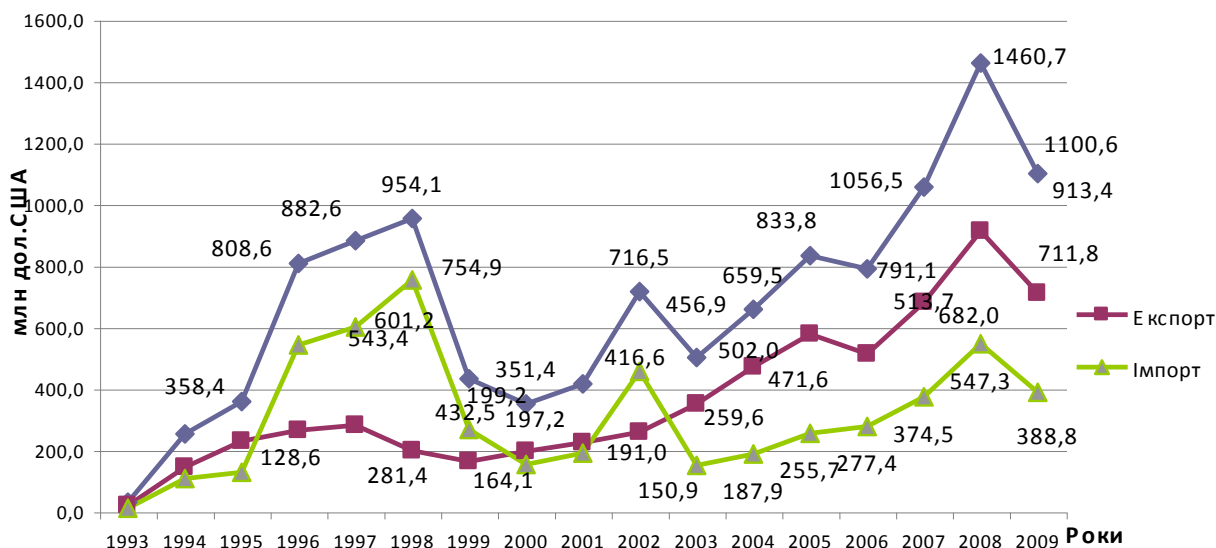


Рис. 6.4. Динаміка зовнішньоторговельного обороту, експорту та імпорту товарів Сумської області у млн дол. США

Позитивне сальдо зовнішньоторговельного обороту області становило 281,3 млн дол. США проти 248,4 млн дол. США у 2008 році (по Україні сальдо від'ємне, 11 областей мають від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі) і збільшилося на 13,2%.

Коефіцієнт покриття імпорту експортом за товарами і послугами становить 1,61 проти 1,4 у 2008 році (по Україні – 0,97).

Обсяг експорту на душу населення у 2009 році (основний показник рівня зовнішньоекономічної діяльності регіону) зменшився на 177,2 дол. США і становив 624,9 дол. США проти 802,1 дол. США у 2008 році.

Зниження експорту відбулося майже у всіх товарних групах, але максимальних втрат зазнала одна з основних товарних груп – хімічна продукція (зниження експорту до грудня 2008 року відповідно 68,9%). На 4,2% зменшилися постачання виробників продукції машинобудування.

Незважаючи на складну ситуацію, за підсумками року область мала одні з найменших темпів зменшення експорту серед регіонів України (10-те

місце). Позитивний баланс зовнішньої торгівлі дозволив області ввійти до шістки кращих регіонів України²³⁸.

Домінуючу роль у зовнішній торгівлі відігравала торгівля товарами в експорті – 61,8%, у той час як в імпорті вона становила лише 38,2%. У загальному товарообороті 2009 року торгівля товарами у матеріальній формі займала 92%, торгівля товарами у формі послуг – 8%. Товарна структура експорту та імпорту наведена на рис. 6.5 та 6.6.

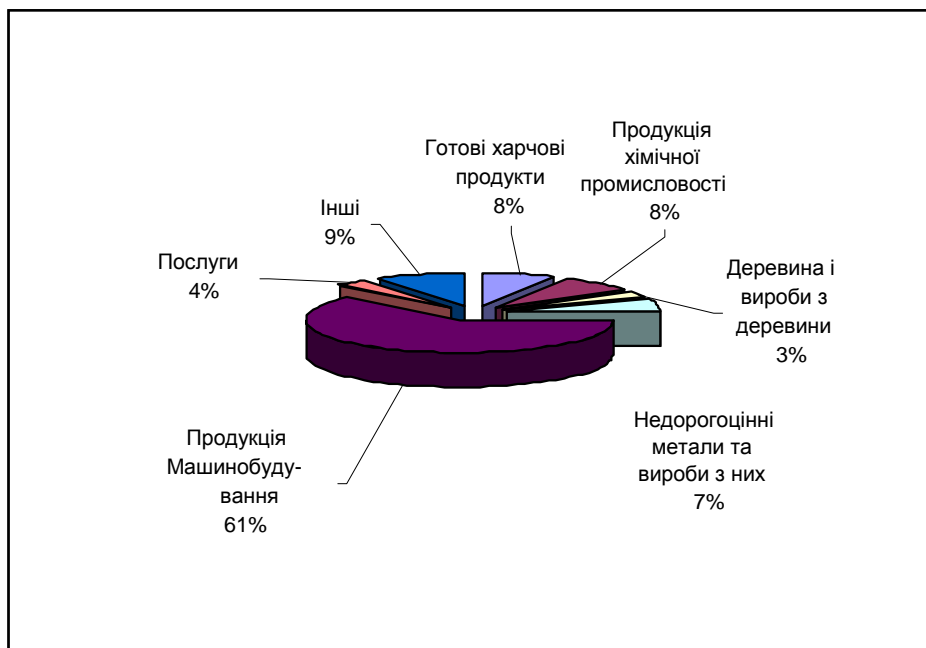


Рис. 6.5. Товарна структура експорту Сумської області у 2009 році

Незважаючи на вплив світової фінансової та економічної кризи, у товарній структурі експорту області, як і в попередні роки, переважали відвантаження продукції машинобудування та хімічної продукції. У 2009 році машини та обладнання становили 63,8% експортних відвантажень продукції області, але їх поставки на зовнішні ринки дещо знизилися (на 4,2% порівняно з попереднім періодом).

²³⁸ Довідка про виконання програми економічного та соціального розвитку Сумської області на 2009 рік [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua>.

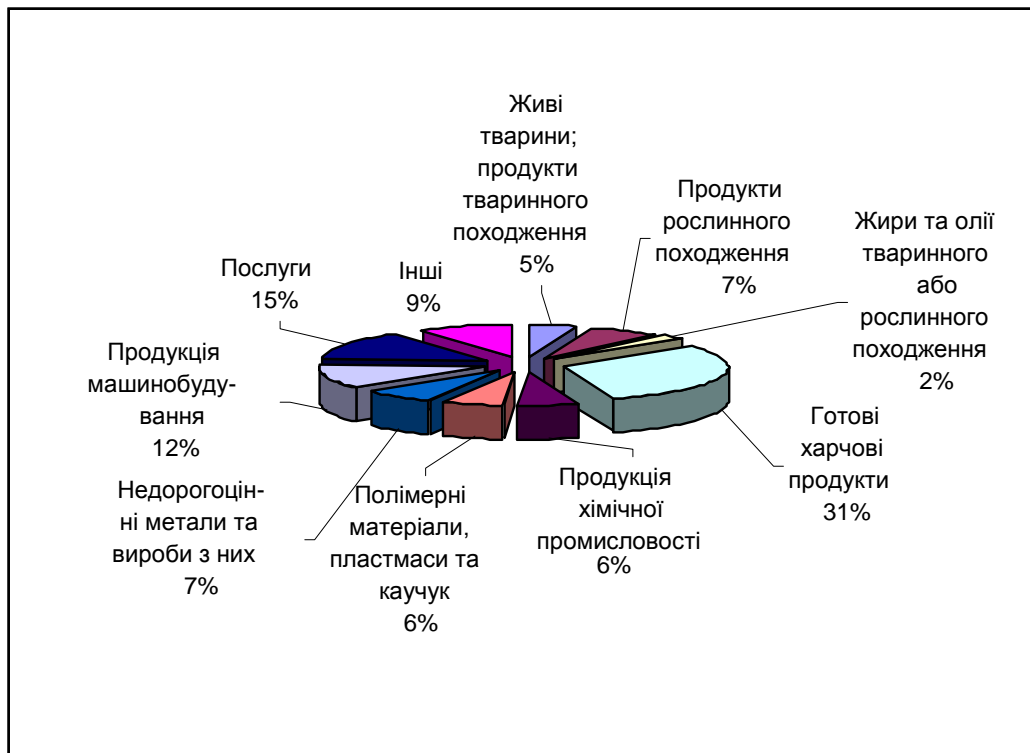


Рис. 6.6. Товарна структура імпорту Сумської області у 2009 році

Основними товарними групами імпорту є готові харчові продукти – 31%, машини та устаткування – 12%, недорогоцінні метали та вироби з них – 7%, продукти рослинного походження – 7%. Питома вага імпорту товарних груп продовольчого призначення у 2009 році досягла 52,9% (за відповідний період 2008 року – 35,2%) і зросла на 17,7 відсоткових пункти. Така ситуація виникла за рахунок зростання у 3,7 раза імпорту м'яса та харчових субпродуктів (питома вага в імпорті області зросла з 0,9% у 2008 році до 4,6% у 2009 році), у 1,8 раза зріс імпорт жирів та олій, у 3,3 раза більше в область стали ввозити зернових культур.

Найбільше зростання імпорту спостерігалось з такими країнами:

- серед країн Європи: зі Швеції (на 5,7 млн дол. США), Сполученого Королівства (на 2,4 млн дол. США);
- країн Америки: з Бразилії (на 9,8 млн дол. США).

Позитивною тенденцією зовнішньої торгівлі області залишається висока питома вага експортованої продукції з високим ступенем переробки та спрямованість на експорт готових виробів і високотехнологічної продукції.

Частка області у загальнодержавних поставках складає 1,8% експорту і 0,9% імпорту та відповідає 13-му місцю за експортом та 14,15,16 місцям із Волинською та Житомирською областями за імпортом серед регіонів України.

Зведений баланс зовнішньої торгівлі Сумської області за 2009 рік наведений у табл. 6.6.

Таблиця 6.6

Баланс зовнішньоторговельного обороту області за 2008-2009 роки

Структура зовнішньоторгівельного обороту	Зовнішньоторговельний оборот області, млн дол. США		Експорт, млн дол. США		Імпорт, млн дол. США		Сальдо, млн дол. США	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Усього	1661,2	1195,6	954,8	738,5	706,4	457,2	248,4	281,3
товари, в т.ч.	1460,7	1100,6	913,4	711,8	547,3	388,8	366,1	323
Країни СНД	777,8	616,6	596,2	533,9	181,7	82,7	414,5	451,2
Росія	504,6	416,1	395,7	341,1	108,9	75,0	286,8	266,1
Інші країни світу	682,9	483,9	317,3	177,8	365,6	306,1	-48,3	-128,3
Країни ЄС	434,4	322,5	160,4	70,3	274	252,2	-113,6	-181,9
Послуги	200,5	95,2	41,4	26,8	159,1	68,4	-117,7	-41,6

Як бачимо, країни СНД є основними споживачами продукції сумських підприємств і саме в 2009 році спостерігається відновлення зростання частки цих країн у загальнообласному експорті при зменшенні обсягів відвантажень до інших країн, у т.ч. країн ЄС. До того ж падіння експорту до країн ЄС становило 56,2%, а до країн СНД лише 9,6%.

У 2009 році спостерігається зростання в експорті питомої ваги Російської Федерації до 47,9% (у 2008 році – 43,3%).

В імпортних надходженнях області провідну роль продовжують відігравати інші країни світу – 78,7%, загального імпорту, на країни СНД припадало тільки 21,3% (у 2008 р. – відповідно 66,8 і 33,2%).

Доля основних країн-партнерів в імпорті товарів Сумської області у 2009 році зображені на рис. 6.7.

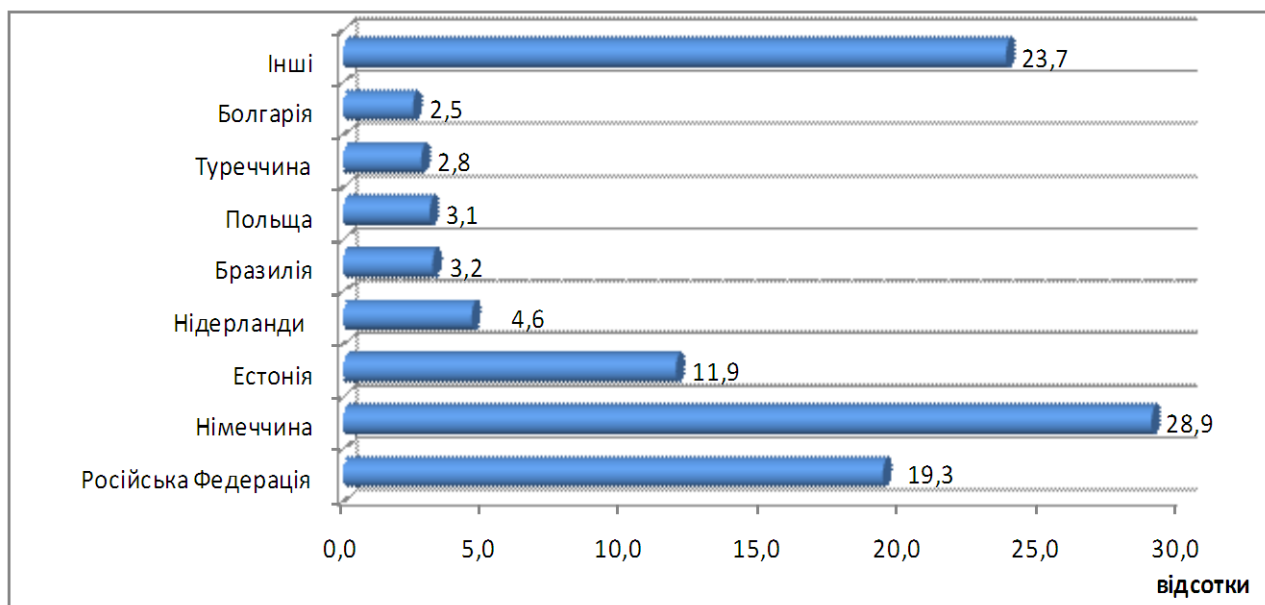


Рис. 6.7. Доля основних країн-партнерів в імпорті товарів Сумської області у 2009 році

Найбільші обсяги товарів ввозилися з Німеччини – 28,9% від загального обсягу імпорту, Російської Федерації – 19,3%, Естонії – 11,9%, Нідерландів – 4,4%, Бразилії – 3,2%, Польщі – 3,1%, Туреччини – 2,8%, Болгарії – 2,5%.

Протягом останніх років в області сформувалася стійка тенденція до збільшення обсягів експорту послуг. За період 2000-2008 рр. експорт послуг зріс у 6,4 раза, імпорт у 31,2 раза. Але 2009 рік спричинив різке падіння обсягів торгівлі послугами.

Динаміка зовнішньої торгівлі послугами показана в табл. 6.7.

Таблиця 6.7

Обсяги зовнішньої торгівлі послугами у 2000-2009 роках (тис. дол. США)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Експорт	6469,08	7112,92	9197,46	17954,87	41481,03	30444,79	49358,91	50100,0	41409,9	26780,4
Імпорт	5137,54	24019,71	29459,76	63329,47	55235,41	102375,04	108926,85	103800,0	159131,9	68365,5

Сальдо (+, -)	1331,54	-16906,79	-20262,30	-45374,60	-13754,38	-71930,25	-59567,94	-53700,0	-117722,0	-41585,1
------------------	---------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------	----------

За 2009 рік експорт послуг становив 26,78 млн дол. США, імпорт – 68,36 млн дол. США. Порівняно з 2008 роком експорт зменшився на 35,3%, імпорт знизився на 57%. Від’ємне сальдо зовнішньої торгівлі послугами становило 41,58 млн дол. США.

Зовнішньоторговельні операції проводилися з партнерами з 111 країн світу.

Найбільші обсяги експорту отримані підприємствами міста Суми, а їх частка у загальному обсязі експорту області становила 80%, що більше, ніж у 2008 році.

Провідними підприємствами-експортерами міста Суми залишаються: ВАТ «СНВО ім. Фрунзе» (експортує продукцію більш ніж у 40 країн світу); ВАТ «Центролит», (Німеччина, Молдова, Російська Федерація); ВАТ «Сумський завод «Насосенергомаш» (Російська Федерація); АТЗТ «Сумський фарфоровий завод» (Росія, Молдова); АТЗТ «Сумська швейна фабрика «Спецодяг» (США); ТОВ «Горобина» (Російська Федерація, Італія, Німеччина, Гонконг, Нідерланди); ТОВ «Сумифітофармація» (Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина, Польща, Швеція, Китай, Японія, Марокко, Білорусь, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Латвія, Литва), представники середнього та малого бізнесу.

Імпортують продукцію з інших країн ВАТ «СНВО ім. Фрунзе» (Австрія, Бельгія, Болгарія, Іспанія, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Індія, Туреччина, Бразилія, Франція, Естонія, Російська Федерація, Литва); ВАТ «Сумський завод «Насосенергомаш» (Російська Федерація); ВАТ «Центролит» (Німеччина, Чеська Республіка, Швеція, Білорусія, Російська Федерація, Литва).

Найбільшим підприємством Сумської області в зовнішньоекономічних відносинах є ВАТ «СНВО ім. Фрунзе», яке входить до першої п’ятірки найпотужніших підприємств України і є флагманом вітчизняного машинобудування та одним із найбільших підприємств Європи.

Підприємство експортує близько 90% виробленої продукції, а це один із найкращих показників не лише в Україні, а й на економічному просторі СНД. Найкрупнішим замовником продукції акціонерного товариства є Російська Федерація²³⁹.

Щодо географії зовнішньоторговельних партнерів області (рис. 6.8), то у 2009 році область здійснювала зовнішньоторговельні операції з 95 країнами світу (у 2008 р. – 99), спостерігається тенденція до щорічного коливання кількості країн-партнерів області.

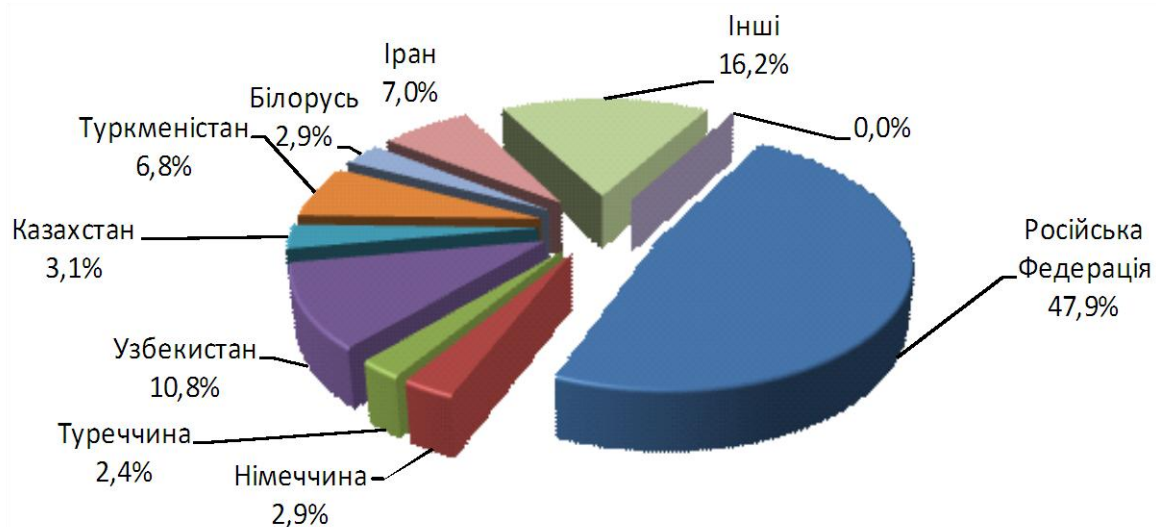


Рис. 6.8. Основні зовнішньоторговельні країни-партнери Сумської області у 2009 р.

Російська Федерація є стратегічним партнером області у зовнішній торгівлі товарами. Спостерігається тенденція до постійного нарощування обсягів зовнішньої торгівлі з Росією, за винятком 2006 року. Це підтверджує і позитивна динаміка експорту товарів до цієї країни. Але така тенденція була порушена у 2009 році (причини цього і обсяги були розглянуті нами вище).

Зовнішньоторговельний оборот з Росією за підсумками 2009 року становив 416,1 млн дол. США і зменшився на 17,5%, при цьому експортні поставки становили 341,1 млн дол. США і зменшились на 13,8%, імпортні склали 75 млн доларів США і знизилися на 31,1%. Сальдо зовнішньої торгівлі з Росією позитивне і становило 266,1 млн дол. США, що на 7,2% менше, ніж у 2008 році.

²³⁹ Аналіз зовнішньоекономічної діяльності Сумської області за 2009 рік. Матеріали Управління інвестиційної та зовнішньоекономічної політики Головного управління економіки Сумської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua>.

Динаміка питомої ваги країн СНД, країн ЄС та Російської Федерації в експорті товарів області показана на рис. 6.9. Як бачимо з рисунка, частка країн СНД почала зменшуватися з 2003 року при одночасному збільшенні питомої ваги країн ЄС. Проте 2008 рік порушив цю тенденцію: частка країн СНД почала зростати, в той час як частка торгівлі з країнами Європейського Союзу знизилася. При цьому частка Росії, значно скоротившись у 2004 році, протягом останніх 6 років мала тенденцію до зростання, хоча і не досягла обсягів (у структурі) 2002-2003 років.

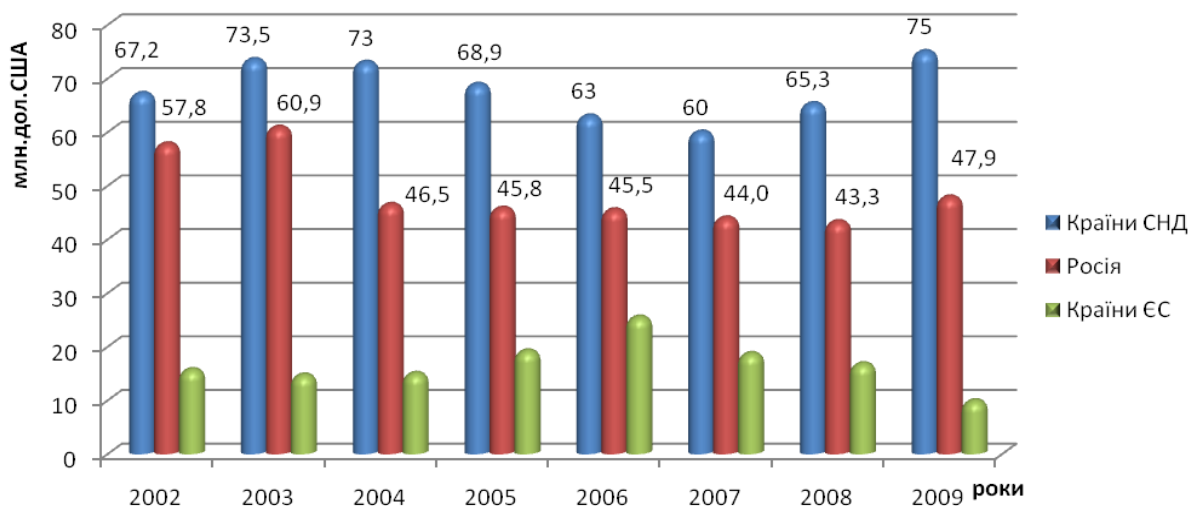


Рис. 6.9. Динаміка питомої ваги країн СНД, країн ЄС та Російської Федерації в експорті товарів області за період 2002-2009 рр.

Динаміка обсягів зовнішньої торгівлі товарами з Російською Федерацією подана у табл. 6.7.

Таблиця 6.7

Динаміка обсягів зовнішньої торгівлі товарами з Російською Федерацією протягом 2000-2009 років (млн дол. США)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Експорт	110,2	130,9	150,1	213,8	219,3	265,0	234,0	300,4	395,7	416,1
Імпорт	65,5	44,0	346,3	38,4	63,0	80,9	89,7	93,8	108,9	75,0
Сальдо (+,-)	44,7	86,9	-196,2	175,4	156,0	184,1	144,3	206,6	286,8	266,1

Протягом останніх років експортні відвантаження до Російської Федерації постійно зростали. Але темпи зростання, як було зазначено вище, суттєво уповільнилися.

Перевищення експортних поставок до Росії над імпортними надходженнями (виняток – 2002 р.) формує позитивний результат у зовнішньоторговельних відносинах з цією країною.

Основу товарної структури експорту до Російської Федерації, як і в попередні роки, складали такі групи товарів:

- продукція тваринництва – 3,2%;
- готові харчові продукти – 5,6%;
- продукція хімічної промисловості – 5,3%;
- взуття – 1,7%;
- вироби з каменю, гіпсу, цементу – 1,4% ;
- недорогоцінні метали та вироби з них – 8,6%;
- транспортні засоби та шляхове обладнання – 1,2%.

Основу імпорту із Росії складали такі товарні групи:

- продукція хімічної промисловості – 19,3%;
- полімерні матеріали – 12,5%;
- недорогоцінні метали і вироби з них – 18,3%;
- транспортні засоби і шляхове обладнання – 12,3%;
- прилади і апарати оптичні – 5,9%.

Традиційно до Російської Федерації продовжує надходити основна частина продукції виробничо-технічного призначення і товарів народного споживання.

На російського споживача орієнтована переважна більшість продукції сумських машинобудівників. Це насоси, компресори, центрифуги, запасні частини та різні види нафтохімічного обладнання, що виробляють та відвантажують ВАТ «СНВО ім. Фрунзе», ВАТ «Сумський завод «Насосенергомаш», ВАТ «Свеський насосний завод», ВАТ «Нафтопромаш», частини двигунів – ТОВ «Мотордеталь – Конотоп»,

трубна продукція – ДП «Завод обважених бурильних та ведучих труб», прилади – ВАТ «Селмі».

Слід зазначити, що стратегічними партнерами ВАТ «СНВО ім. Фрунзе» є підприємства нафтогазовидобувних і переробних галузей Російської Федерації. Близько половини всіх експлуатованих у Росії ГПА (газоперекачувальних агрегатів) виготовлено на ВАТ «СНВО ім. Фрунзе».

У цілому за підсумками 2009 року 132 підприємства експортувало продукцію до Російської Федерації, а 108 – імпортувало із Росії.

Що стосується соціально-економічної співпраці Сумської області та прикордонних російських областей – Курської і Белгородської, то відносини між ними регулюються рядом міжнародних угод.

Відносини з Белгородською областю регулюються «Угодою між Белгородською областю Російської Федерації і Сумською обласною державною адміністрацією України про довгострокове торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво». Дата підписання – 08.09.2006 р. Е рамках даної угоди в 2009 році представники ділових кіл Белгородської області були запрошені на VI Міжнародну універсальну виставку «Слобожанський міст-2009». На 2010 рік планується запросити представників ділових кіл Белгородської області до участі у V Міжнародному економічному форумі «Інвестиції. Партнерство. Розвиток» та VII Міжнародній універсальній виставці «Слобожанський міст-2010».

Основними формами соціально-економічного співробітництва Сумської і Белгородської областей поруч з торгівлею є проведення спеціалізованих виставок, проведення зустрічей на рівні регіональної влади, а також наукове співробітництво у формах міжнародних конференцій, присвячених актуальним питанням розвитку прикордонного співробітництва, проблемам економіки тощо.

У 2010 році в рамках прикордонного співробітництва Сумської і Белгородської областей було проведено ряд заходів. Зокрема:

– 17 березня 2010 року делегація Сумської області взяла участь у XIV

Міжрегіональній спеціалізованій виставці «БелЕкспоБуд» та VII Міжрегіональній спеціалізованій виставці «Енергозбереження та електротехніка. Житлово-комунальне господарство», які проходили в місті Белгород Російської Федерації. Представники Сумщини провели низку зустрічей з керівництвом Белгородської області та ознайомилися з досвідом роботи регіону в галузі будівництва, житлово-комунального господарства, оглянули мікрорайони індивідуального житлового будівництва в Белгородському районі;

- 18-19 березня 2010 року в місті Сумах проведено Міжнародну конференцію «Шляхи вдосконалення якості підготовки спеціалістів», в якій взяли участь представники освітніх медичних закладів з міст Белгорода та Курська Російської Федерації;
- 6 травня 2010 року в рамках проведення спільних заходів з прикордонними регіонами Російської Федерації, присвячених святкуванню 65 річниці Перемоги у Великій Вітчизняній війні, делегації Курської та Белгородської областей Російської Федерації взяли участь в урочистих заходах, які пройшли в місті Сумах;
- 8 червня 2010 року в селі Ображіївка Шосткинського району проведені урочисті заходи з нагоди відзначення 90-річчя від дня народження тричі Героя Радянського Союзу І.М. Кожедуба, в яких взяли участь делегації Курської, Брянської та Белгородської областей Російської Федерації²⁴⁰.

Найбільшим партнером Сумської області є Курська область Російської Федерації. Довжина кордону Сумщини з Курською областю РФ становить 279,95 км. Кордон проходить по території 6 районів Курської області. Основними напрямками співробітництва Сумської і Курської областей визначені: промисловість, зокрема переробна; сільське господарство; геологія; торгівля; медицина та ін.

²⁴⁰ Офіційний сайт Сумської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.state-gov.sumy.ua/>.

Відносини з Курською областю регулюються значною кількістю документів, основними з яких є:

- Угода між Сумською обласною державною адміністрацією України та адміністрацією Курської області Російської Федерації про торговельно-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво. Дата підписання – 17.11.2001 р.;
- Угода між Сумською обласною державною адміністрацією та адміністрацією Курської області про створення Єврорегіону «Ярославна».

Основною формою прикордонного співробітництва між Сумською областю і російським прикордонням є Єврорегіон «Ярославна», який створено Сумською та Курською областями 24 квітня 2007 року.

За період діяльності Єврорегіону «Ярославна» досягнуто позитивних результатів у зовнішній торгівлі, співробітництві на рівні міст та районів, освіті, культурі, спорті, туризмі, молодіжній сфері, облаштуванні інфраструктури кордону. Створено раду та секретаріат Єврорегіону, міждепутатську робочу групу щодо прикордонного співробітництва, Єврорегіон став членом Асоціації європейських прикордонних регіонів на правах повноправного члена, організовано щорічну виставку-ярмарок Єврорегіону «Ярославна»²⁴¹.

Повний перелік заходів, реалізованих у рамках Єврорегіону «Ярославна», наведений у таблиці 6.8.

Таблиця 6.8

Основні соціально-економічні заходи в рамках транскордонного співробітництва між Сумською і Курською областями, що пройшли в рамках єврорегіону «Ярославна»

Дата	Місце проведення	Характеристика заходу
1	2	3

²⁴¹ Єврорегіон «Ярославна». [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://oblrada.sumy.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=102&Itemid=456.

9 лютого 2007 року	м. Суми	Відбувся візит заступника Губернатора Курської області Плохих Г.П. до Сумської області. У ході візиту обговорювались організаційні питання та дата проведення установчої конференції щодо підписання Угоди про створення єврорегіону "Ярославна"
--------------------	---------	--

Продовження таблиці 6.8

1	2	3
24 квітня 2007 року	м. Курськ	Відбулось урочисте підписання Угоди про створення єврорегіону "Ярославна" на території Сумської і Курської областей. Під час конференції пройшло засідання "круглого столу" з питань прикордонного співробітництва "Російсько-українське прикордоння – зона миру, згоди і процвітання"
3 липня 2007 року	м. Суми	Проведено чергове засідання Сумсько-Курської робочої групи. Учасники засідання підбили підсумки співробітництва двох областей у рамках підписаної Угоди в 2006 – 2007 роках, розглянули питання утворення керівних органів Єврорегіону "Ярославна", створення його карти та сайту, розроблення обласних програм транскордонного співробітництва на 2007 – 2013 роки, затвердження плану роботи учасників Єврорегіону "Ярославна" на 2007-2008 роки
10 листопада 2007 року	м. Свобода Курської області	Проведено у рамках Єврорегіону "Ярославна" багатогалузеву виставку-ярмарку, в якій взяла участь делегація Сумської області
31 липня 2008 року	м. Суми	Проведено засідання Ради Єврорегіону "Ярославна", підбито підсумки торговельно-економічного співробітництва двох регіонів, акцентовано увагу на збільшенні товарообігу між областями, розширенні виставкової діяльності, активізації обміну делегаціями, створенні інтернет-сайта та логотипу Єврорегіону "Ярославна"
23-25 вересня 2008 року	м. Суми	Проведено Міжнародну науково-практичну конференцію "Відділенню Українського степового природного заповідника "Михайлівська цілина" 80 років – сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку" за участі делегацій Курської, Белгородської областей, міст Москви та Оренбурга Російської Федерації
24-27 вересня 2008 року	м. Суми	Проведено IV Міжнародний економічний форум "Інвестиції. Партнерство. Розвиток" та V Міжнародну виставку "Слобожанський міст-2008". Участь у заходах взяли представники Курської області Російської Федерації
16-18 жовтня 2008 року	м. Плауен, Німеччина	Засідання Генеральної асамблеї та щорічної конференції Асоціації європейських прикордонних регіонів, у якій взяли участь представники Єврорегіону "Ярославна"
11 грудня 2008 року	м. Коренево Курської області Російської Федерації	Засідання "круглого столу" на тему "Побратимські зв'язки прикордонних районів Курської та Сумської областей, проблеми й перспективи співробітництва"
21 січня 2009 року	м. Глухів Сумської області	Засідання "круглого столу" за участі керівництва Глухівського району Сумської області, Хомутовського та Рильського районів Курської області Російської Федерації. Обговорено питання соціально-економічного розвитку прикордонних територій, проблеми та перспективи їх розвитку

18 лютого 2009 року	м. Брянськ Російської Федерації	Представники органів влади Глухівського та Середино-Будського районів Сумської області взяли участь у I Слов'янському міжнародному економічному форумі
---------------------	---------------------------------	--

Продовження таблиці 6.8

1	2	3
6 травня 2009 року	м. Глухів Сумської області	Відбулося чергове засідання Сумсько-Курської робочої групи та Ради Єврорегіону "Ярославна". У засіданні взяли участь представники органів влади прикордонних територій, керівники підприємств та наукових установ, представники ЗМІ Сумської та Курської областей. Учасники засідання підбили підсумки розвитку співробітництва між Сумською та Курською областями в рамках Єврорегіону "Ярославна" у 2007-2008 роках, економічного співробітництва областей, обговорили план роботи Єврорегіону "Ярославна" на 2009 рік та перспективні напрямки співробітництва у сфері промисловості, будівництва, агропромислового комплексу та освіти
19-21 червня 2009 року	м. Свобода Курської області	Представники Сумського, Білопільського, Краснопільського, Глухівського та Путивльського районів Сумської області побратимів районів Курської області взяли участь у роботі ІХ Міжрегіонального універсального оптово-роздрібного ярмарку "Курський Коренський ярмарок – 2009"
10-17 липня 2009 року	м. Суми	Представники Курської державної сільськогосподарської академії імені професора І.І. Іванова взяли участь у Міжнародному літньому таборі для студентів "Ближче один до одного", який проходив на базі Сумського національного аграрного університету
14 серпня 2009 року	с.Миропілля Сумської області	Делегація Курської області Російської Федерації взяла участь у I Міжрегіональному миропільському ярмарку та фестивалі "Пісні рідного краю"
22 серпня 2009 року	м. Брянськ	"Свенський ярмарок-2009", в якому від Сумської області взяли участь представники органів влади та громадськості С.-Будського району
24-26 вересня 2009 року	м. Суми	Суми відвідала делегація Курської області Російської Федерації, яка взяла участь у VI Міжнародній універсальній виставці міжрегіональної і зовнішньоекономічної співпраці "Слобожанський міст-2009", яка проходила в місті Сумах. До складу делегації увійшли представники 5 підприємств та установ Курської області, а також представники міст та районів-побратимів Курської області
17 грудня 2009 року	м. Суджа Курської області	Делегація Сумської області з робочим візитом відвідала місто Суджу Курської області Російської Федерації, де взяла участь у засіданні Ради та Секретаріату Єврорегіону "Ярославна". Під час засідання затверджено план роботи Єврорегіону на 2010 рік. До складу делегації Сумської області увійшли члени Ради та Секретаріату Єврорегіону "Ярославна", представники органів влади, установ та організацій, керівники міста Глухова, Сумського, Краснопільського, Глухівського, Білопільського та Путивльського районів, які є побратимами міст та районів Курської області. Учасники засідання відзначили важливість розвитку побратимських зв'язків прикордонних районів та вирішили активізувати роботу в галузі економіки, промисловості, сільському господарстві, науковій, культурній та молодіжній сферах

--	--	--

Продовження таблиці 6.8

1	2	3
17-20 лютого 2010 року	м. Оулу, Фінляндія	Представники Єврорегіону "Ярославна" взяли участь у засіданні Виконавчого комітету АЄПР, у ході якого відбулися семінар "Транскордонні відповіді на сучасні виклики регіонального розвитку в Європі" і засідання «круглого столу»: "Кращі практики й рекомендації з розвитку прикордонного співробітництва за межами ЄС". Також обговорювалися організаційні питання і програма проведення засідання Генеральної асамблеї та щорічної конференції в місті Курськ у 2011 році. На засіданні Цільової групи із зовнішніх кордонів проведена презентація Єврорегіону "Ярославна", а також затверджений постійний організаційний комітет з підготовки Генеральної асамблеї та щорічної конференції АЄПР у місті Курськ у 2011 році
4-5 березня 2010 року	м. Свобода Курської області	Участь делегації Сумської області у Міжнародній багатогалузевій виставці-ярмарку Єврорегіону "Ярославна" та бізнес-форумі "Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік". Основними темами обговорення на форумі були перспективи розвитку малого та середнього бізнесу в регіонах, підтримка підприємництва, створення спільної туристичної інфраструктури та співпраця громадських організацій різних напрямків
8-9 травня 2010 року	м. Курськ	Делегація Сумської області взяла участь в урочистих заходах з нагоди 65-ї річниці перемоги у Великій Вітчизняній війні, які були проведені у місті Курську та Курській області
20 травня 2010 року	м. Суми	У Сумському національному аграрному університеті проведено засідання «круглого столу» на тему «Стан розвитку транскордонного співробітництва у рамках Єврорегіону «Ярославна». Організатором заходу стали Центр стратегічних досліджень агропромислового комплексу Сумського національного аграрного університету та ініціативна молодіжна група Єврорегіону «Ярославна»
25 травня 2010 року	На кордоні Сумської та Курської областей	Відбулась урочиста передача курській стороні чудотворної ікони Пресвятої Богородиці "Знамення", яка перебувала в Спасо-Преображенському соборі міста Сум з 22 на 25 травня 2010 року
6 червня 2010 року	м. Свобода Курської області	У рамках виконання плану роботи Єврорегіону "Ярославна" на 2010 рік представники органів влади та понад 30 суб'єктів господарювання Сумської області взяли участь у Х ювілейному міжрегіональному універсальному оптово-роздрібному ярмарку "Курський Коренський ярмарок – 2010"
10 червня 2010 року	м. Курськ Російської Федерації	У рамках виконання плану роботи Єврорегіону "Ярославна" делегація Сумської області, до складу якої увійшли: голова обласної ради Володимир Токар, депутати обласної ради - члени робочої групи, міські голови, голови районних рад, керівники установ та організацій, взяла

		<p>участь у засіданні спільної міждепутатської робочої групи Курської і Сумської областей.</p> <p>Учасниками засідання з метою забезпечення соціально-економічного сталого розвитку прикордонних територій Сумської та Курської областей ухвалено рішення активізувати діяльність у сфері розвитку й поглиблення прикордонного співробітництва, вирішення питань життєдіяльності громад прикордонних територій, розширення економічних, комунікаційних, наукових та культурних зв'язків</p>
--	--	---

Зовнішньоторговельний оборот Сумської області з Курською областю в рамках Єврорегіону «Ярославна» становив: 2007 рік – 21,3 млн дол. США, 2008 рік – 22,4 млн дол. США, 2009 рік – 32,4 млн дол. США. При цьому експорт у загальних обсягах зовнішньої торгівлі у 2009 році становить 98,5%. Експортно-імпорتنі операції між Сумською і Курською областями здійснюють близько 50 підприємств, з яких 40% – представники малого і середнього бізнесу.

У товарній структурі експортованої продукції переважають: промислове устаткування, продукти неорганічної хімії (оксиди, складні кислоти, солі амонію, складні солі та інше), полімерні матеріали, органічні хімічні сполуки (добрива, солі, отримані від хімічних реакцій, амінокислоти та інше), папір і картон, каучук, гума і вироби з них, цемент, насоси, запасні частини до тракторів, лікарська рослинна сировина, балони з газом, компресорні станції, коляски, двоокис титану, кільця поршневі.

Імпортуються з Курської області електричні машини й устаткування, продукти неорганічної хімії (оксиди, складні кислоти, солі амонію, складні солі та інше), двигуни, електроапаратура, вироби з гуми, бавовняні тканини.

Проводиться робота стосовно облаштування місцевих пунктів пропуску. У 2009 році відкрито чотири таких пункти, у цілому, до 2015 року заплановано відкриття 11 облаштованих місць перетину кордону.

На сьогодні в рамках Єврорегіону «Ярославна» реалізуються:

- 12 угод і протоколів про співробітництво на рівні міст і районів Сумської і Курської областей;
- угоди про співпрацю в освітній сфері між Сумським державним університетом та Курським технічним університетом, Сумським

національним аграрним університетом та Курською державною сільськогосподарською академією, Глухівським національним державним педагогічним університетом імені О. Довженка та Курським державним університетом;

- протокол про міжнародне співробітництво і обмін досвідом у сфері державної служби між управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Сумській області та Комітетом державної служби та кадрової роботи адміністрації Курської області Російської Федерації;
- угода про співпрацю у сфері зайнятості між Сумським обласним центром зайнятості України та Департаментом федеральної служби зайнятості по Курській області Російської Федерації ²⁴² .

Повний перелік угод між містами та районами Сумської та Курської областей наведено у таблиці 6.9.

Таблиця 6.9

Угоди між містами та районами Сумської та Курської областей

№	Найменування документа	Дата укладення, дата набрання чинності	Партнер з Курської області (Російська Федерація)
1	2	3	4
1	Угода про дружбу і співробітництво між містами Суми та Курськ	31 липня 1998 року	Місто Курськ
2	Угода про дружбу і співробітництво між містами Глухів та Рильськ Курської області	19 листопада 2007 року	Місто Рильськ
3	Угода про дружбу і співробітництво між містами Шостка та Железногорськ Курської області	23 березня 2002 року	Місто Железногорськ
4	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Сумським районом Сумської області і Глушковським районом Курської області про співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурних галузях	19 вересня 2003 року	Глушковський район Курської області

²⁴² Офіційний сайт Сумської обласної ради [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.oblrada.sumy.ua>.

5	Угода про встановлення побратимських відносин між Сумським районом Сумської області і Суджанським районом Курської області, про співробітництво в торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурній сферах	3 березня 2006 року	Суджанський район Курської області
---	--	---------------------	------------------------------------

Продовження таблиці 6.9

1	2	3	4
6	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Коренівським районом Курської області та Сумським районом Сумської області про співпрацю в торговельно-економічній, науково-технічній та гуманітарно-культурній сферах	22 січня 2008 року	Коренівський район Курської області
7	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Краснопільським районом Сумської області і Беловським районом Курської області про співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурній областях	6 серпня 2004 року	Беловський район Курської області
8	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Краснопільським районом Сумської області і Суджанським районом Курської області про співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурній областях	6 серпня 2004 року	Суджанський район Курської області
9	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Глухівським районом Сумської області і Хомутовським районом Курської області про співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурній областях	21 січня 2009 року	Хомутовський район Курської області
10	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Глухівським районом Сумської області і Рильським районом Курської області про співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурній областях	9 травня 2004 року	Рильський район Курської області
11	Протокол про встановлення побратимських зв'язків між Путивльським районом Сумської області і Глушковським районом Курської області про співробітництво у торговельно-економічній, науково-технічній і гуманітарно-культурній областях	6 вересня 2003 року	Глушковський район Курської області
12	Угода про співробітництво між Білопільською районною державною адміністрацією Сумської області України і	22 лютого 2003 року	Глушковський район Курської області

	адміністрацією виконавчої державної влади Глушковського району Курської області		
--	---	--	--

Напрями співпраці між Сумською та Курською областями в розрізі окремих сфер діяльності наведені у табл. 6.10.

Таблиця 6.10

Напрями співпраці між Сумською та Курською областями в розрізі окремих сфер діяльності

Сфера	Сумська область	Курська область
Екологія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Розроблення концепції розвитку транскордонного співробітництва у напрямку зниження екологічного навантаження прикордонних областей-учасниць Єврорегіону «Ярославна». 2. Розроблення концепції поводження з відходами на регіональному рівні. 3. Розроблення проекту єдиного порядку поводження з побутовими та промисловими відходами в областях-учасницях Єврорегіону «Ярославна» 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Комплексне дослідження розповсюдження апістархозу в басейні річки Сейм у межах прикордоння Сумської і Курської областей. 2. Динаміка лісових екосистем. 3. Екопотенціал прикордонних областей в умовах вступу до СОТ
Інформація	Інформаційне поле прикордоння	Розвиток інформаційно-комунікаційної компетентності фахівців з метою забезпечення їх конкурентоспроможності на регіональному ринку праці
Молодь	Дослідження ситуації в молодіжному середовищі прикордонних районів з метою підготовки рекомендацій для розроблення соціальних програм	Транскордонний щорічний інноваційний форум «Інноватика та якість» із сателітним студентським симпозіумом та конкурсом молодіжних інноваційних проектів
Демографія	Вивчення тенденцій розвитку соціально-демографічних процесів у прикордонних областях України та Російської Федерації: аналіз сучасних проблем та розроблення механізмів їх вирішення	
Туризм	Мережа міжнародних туристичних маршрутів (робочі назви «Золоте кільце «Ярославни», «Дорогами «Слова о полку Ігоревім», «Сейм – батьківщина мешканців півночі»)	

Вченими Сумського державного університету і Курського державного технічного університету було проведено ряд сумісних наукових досліджень, спрямованих на вивчення можливості використання механізмів транскордонної співпраці на користь підвищення конкурентоспроможності регіональних економік Сумської і Курської областей. Результатом даної роботи став проект, метою якого є формування на території двох регіонів – сусідів мережі міжнародних туристичних маршрутів (робочі назви «Золоте кільце «Ярославни», «Дорогами «Слова о полку Ігоревім», «Сейм – батьківщина мешканців півночі»).

Основною ідеєю проекту є використання значного туристичного потенціалу ряду цілісних історико-культурних комплексів, природних об'єктів і водних магістралей, що розміщені на суміжних територіях Сумської і Курської областей. При цьому також враховується той факт, що об'єднання ресурсів двох сусідніх регіонів дозволить використовувати такі чинники, як проведення в Україні футбольного чемпіонату Євро-2012 і включення Курської області у «Велике золоте кільце Росії», для збільшення кількості туристів.

Розробниками даного проекту прогнозується, що створення мережі міжнародних туристичних маршрутів на території Сумської і Курської областей сприятиме вирішенню таких завдань у сфері економіки:

- збільшенню інвестиційної привабливості Сумської і Курської областей, формуванню додаткових механізмів залучення інвестицій для розвитку економіки двох регіонів;
- модернізації і розвитку транспортної і супутньої інфраструктури;
- підвищенню конкурентоспроможності регіональних економік за рахунок впровадження принципів стійкого розвитку, скорочення частки енергоємних і ресурсномістких галузей;
- формуванню додаткових ринків збуту товарів і послуг, основними виробниками яких є регіональні структури малого і середнього бізнесу;

- створенню передумов для розвитку міжнародних економічних зв'язків регіонів із зацікавленими партнерами в третіх країнах.

Разом з цим розвиток сфери міжнародного туризму матиме для Сумської і Курської областей значний соціальний і культурно-освітній ефект, який на практиці виражатиметься у:

- створенні додаткових робочих місць, насамперед для таких категорій населення, як молодь і жителі прикордонних районів, в яких відсутнє промислове виробництво (т.зв. «депресивні території»);
- формуванні на регіональному ринку праці попиту на нові спеціальності (менеджери туристичного бізнесу, екскурсіводи);
- виникненні попиту на професії, які вимагають додаткової освіти і оволодіння новими знаннями, що стане стимулом для розвитку людського потенціалу Сумської і Курської областей;
- популяризації регіональної історико-культурної спадщини, прагненні до вивчення історії рідного краю широкими верствами населення.

У рамках вищезазначених міжнародних туристичних маршрутів передбачається розвиток таких напрямів:

- історичного туризму (Путивль, Рильськ – Курська область);
- туризму для паломників (Мовчанський монастир, Коренська пустель – Курська область);
- екологічного («зеленого» або «сільського») туризму, зокрема, таких його різновидів, як пішохідний, байдарковий і велосипедний.

Отже, розвиток мережі міжнародних туристичних маршрутів у даний час є одним з найбільш перспективних напрямів транскордонної співпраці Сумської і Курської областей, що дозволяє найефективніше використовувати

унікальну сумісну історичну і культурну спадщину двох регіонів для досягнення позитивних результатів в економічній і соціальній сферах²⁴³.

Що стосується перспективних напрямків розвитку соціально-економічної співпраці Сумської області та прикордонних територій Росії, то відзначимо такі:

- спільну інвестиційну діяльність. Для цього необхідно створювати спільні виробничі підприємства, які працюватимуть не тільки в прикордонних областях, але й на територіях Росії та України;
- подальший розвиток торгової діяльності, активізація ярмарково-виставкових заходів. Згідно зі «Стратегією соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року» важливим напрямом поживлення зовнішньоекономічної діяльності області, збільшення обсягів експорту товарів, розширення зв'язків з прикордонними партнерами є участь у виставково-ярмаркових заходах. Це дозволяє продемонструвати переваги своєї продукції та налагодити партнерські стосунки для прикордонного співробітництва, таким чином зацікавивши представників великого бізнесу до інвестування вже існуючих і створення нових підприємств в області. Крім того, це сприяє полегшенню товаровиробникам у виборі та досягненні домовленостей щодо закупки або отримання на інших умовах сучасного обладнання і технологій (у першу чергу, енергозберігаючого) за рахунок ознайомлення потенційного іноземного інвестора з конкретним підприємством “на місці” для створення конкурентоспроможної продукції²⁴⁴. Для реалізації цього необхідно на державному рівні сприяти суб'єктам господарювання областей в організації, участі та проведенні

²⁴³ Стрельник, О. В. Створення на території Курської і Сумської областей міжнародного туристичного маршруту. Матеріали бізнес-форуму «Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік». [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://oblrada.sumy.ua>.

²⁴⁴ Стратегія соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua/docs/strategia.html>.

міжнародних і регіональних виставково-ярмаркових заходів, формувати позитивний імідж малого і середнього підприємництва серед населення. Також слід збільшити кількість учасників, забезпечивши їм спрощене проходження митних і прикордонних процедур²⁴⁵;

- активний пошук перспективних нових форм взаємовигідних стосунків: створення техно- і логістичних парків, трансграничних кластерів, розвиток співпраці в інвестиційній та інноваційній діяльності²⁴⁶.

Поряд з поточними досягненнями і перспективними напрямками розвитку прикордонного співробітництва Сумської області з російськими регіонами відносини з російськими партнерами все ще залишаються складними. У зв'язку із прийняттям низки заходів з боку уряду Російської Федерації стосовно імпорту товарів українського походження значна частина товаровиробників-експортерів Сумщини зменшили обсяги просування товарів на російський ринок та переорієнтовують експортні потоки на ринки інших країн світу. Іншою причиною втрати російського ринку є низька конкурентоспроможність продовольчих товарів Сумщини. Тому стратегічним пріоритетом соціально-економічного розвитку області, розширення зовнішньоекономічних її зв'язків з регіонами близького і далекого зарубіжжя є радикальне піднесення конкурентоспроможності не лише продовольчих товарів, а й усієї економіки.

Основною перешкодою на шляху ефективного розвитку економічних стосунків між Сумською областю та прикордонними областями РФ є недосконалість нормативно-правової бази прикордонного співробітництва. Для розв'язання цієї проблеми потрібно чітко прописати

²⁴⁵ Фінашко, В. В. Шляхи співробітництва підприємців Сумської і Курської областей у рамках Єврорегіону «Ярославна»: матеріали бізнес-форуму «Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://oblrada.sumy.ua>.

²⁴⁶ Цупро, О.М. Транскордонні зв'язки і їх роль в розвитку Сумської області: матеріали бізнес-форуму «Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://oblrada.sumy.ua>.

статус прикордонного регіону, відповідні преференції, умови митного, податкового та імміграційного режимів в українському та російському законодавствах. Зараз цими проблемами займається Комісія з міжпарламентського співробітництва Федерального зібрання РФ та Верховної Ради України, до складу робочої групи якої входять представники виконавчої влади Сумської та Курської областей.

Для практичної реалізації цих напрямків необхідно:

- ініціювати перед центральними органами законодавчої і виконавчої влади питання розроблення ефективної, системної нормативно-правової бази щодо міжрегіональної і прикордонної співпраці, яка охоплює всі аспекти господарсько-економічної діяльності прикордонних регіонів;
- розробити і затвердити взаємовигідні залізничні тарифи у прикордонних областях для транспортування вантажів. Їх вартість не повинна істотно впливати на ціну товару, що продається, це дасть можливість забезпечити конкурентоспроможність;
- створити сприятливі умови для виробників - необхідно впровадити єдину міжнародну систему стандартизації і сертифікації експортно-імпоротної продукції. Це дасть можливість скоротити тимчасові та матеріальні витрати при адаптації продукції на територіях України і Росії, більш оперативної доставки товару споживачеві;
- на постійній основі проводити роботу з пропаганди перспектив співпраці в економічній сфері між Курською і Сумською областями за допомогою сайтів обласних адміністрацій, торговельно-промислових палат і фондів підтримки підприємців ²⁴⁷.

Таким чином проведений аналіз показав, що Сумська область дуже залежна від зовнішньоекономічних відносин, оскільки основу її ВВП складають експортно-імпортні операції, що є типовим для прикордонної

²⁴⁷ Фінашко, В. В. Шляхи співробітництва підприємців Сумської і Курської областей в рамках Євворегіону «Ярославна»: матеріали бізнес-форуму «Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://oblrada.sumy.ua>.

території. Російська Федерація є головним економічним партнером Сумської області, причому з роками її роль лише зростає. На сьогодні її частка в зовнішньоторговельному обороті становить майже 50%.

Практично відносини з прикордонними російськими територіями здійснюються у формі експортно-імпортних операцій, реалізації спільних проектів у сфері науки, екології, інформаційній, туристичній та соціальних сферах, проведенні виставок-ярмарків, засідань спільних «круглих столів» тощо. Найважливіші напрями взаємодії зафіксовані відповідними міжнародними договорами.