

Сумський державний університет

На правах рукопису

УДК 658.012.4:336.14](043.5)

ФРОЛОВ Сергій Михайлович

**Розвиток методологічних засад  
бюджетного менеджменту  
при реалізації державою соціально-економічної  
політики у прикордонних територіях**

Спеціальність 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
доктора економічних наук

Науковий консультант  
доктор економічних наук, професор  
заслужений діяч науки і техніки  
Балацький Олег Федорович

Суми – 2011



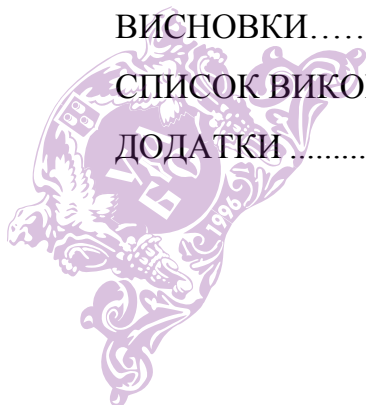
State Higher Educational Institution  
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING"  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE

Державний вищий навчальний заклад  
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ"  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

## Зміст

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ .....	17
1.1. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики .....	17
1.2. Аналіз сучасної системи управління бюджетом.....	31
1.3. Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні ..	52
1.4. Стан оперативного управління бюджетом України в умовах розвитку економіки України і в часи світової фінансової кризи .....	79
1.5. Основні (загальні) проблеми реалізації державного бюджету в останні роки ...	92
ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 1 .....	110
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ І ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЯХ .....	114
2.1. Визначення статусу і характеристика прикордонних територій (адміністративно-територіальних одиниць).....	114
2.2 Аналіз соціально-економічної політики держави на прикордонних територіях .....	129
2.3. Методичні основи прикордонного співробітництва адміністративних одиниць України і Росії.....	147
2.4. Аналіз економічної і соціокультурної співпраці Сумської області з Курською і Белгородською областями.....	164
ВИСНОВОК ПО РОЗДІЛУ 2.....	179
РОЗДІЛ 3. ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У ЧАСТИНІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ І БЮДЖЕТІВ ПРИКОРДОННИХ ОБЛАСТЕЙ, РАЙОНІВ, МІСТ .....	184
3.1. Науково-методичні засади бюджетного регулювання розвитку територій.....	184
3.2. Принципи бюджетного вирівнювання, міжбюджетні трансфери і субсидії.....	198
3.3 Науково-методичні основи оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території .....	220
3.4. Концептуальні основи синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних областях .....	235

ВИСНОВОК ПО РОЗДІЛУ 3.....	248
РОЗДІЛ 4. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У ПРИКОРДОННИЙ ТЕРИТОРІЇ.....	253
4.1 Науково-методичні засади розвитку інституціональної складової бюджетного менеджменту.....	253
4.2. Розвиток законодавчих і виконавчих функцій у бюджетному процесі та державна політика у прикордонних територіях.....	266
4.3 Науково-методичний підхід до оцінки якості інституційної складової бюджетного менеджменту .....	283
ВИСНОВОК ПО РОЗДІЛУ 4.....	297
РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ЗАВДАННЯ БЮДЖЕТУ НА СТРАТЕГІЧНУ ПЕРСПЕКТИВУ .....	301
5.1. Концептуальні засади розвитку міжбюджетних відносин на основі створення макрорегіонів.....	301
5.2. Стратегічні завдання щодо розмежування доходів і видатків між державними і місцевими бюджетами у контексті реалізації політики держави у прикордонних областях.....	325
ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 5.....	343
РОЗДІЛ 6. КОНЦЕПТУАЛЬНІ І МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПРИ ФОРМУВАННІ І ВИКОНАННІ БЮДЖЕТУ .....	348
6.1. Концептуальні засади і теоретико-методичні положення програмно-цільового виконання бюджету .....	348
6.2. Розробка і ефективна реалізація державних цільових програм по стимулюванню економічного розвитку прикордонних областей .....	374
ВИСНОВКИ.....	455
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	481
ДОДАТКИ .....	457



## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Україна, маючи найдовший в Європі кордон (19 із 25 регіонів є прикордонними), володіє значним досвідом і потенціалом в організації міжнародних відносин. Глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, суттєво впливають на політичне, економічне, соціальне, культурне життя держави, сприяють розвитку тих регіонів, які беруть активну участь у міжнародній торгівлі, але поряд з цим формуються певні негативні тенденції. Саме тому держава повинна сприяти політиці регіоналізації, включенню прикордонних регіонів до світового поділу праці та стимулюванню їх економічного зростання, направляти зусилля на укріплення партнерства з регіонами інших країн. В першу чергу, цього можна досягти запровадивши відповідну концепцію державної політики у прикордонних територіях. Зрозуміло, що цей процес може бути досить складним через необхідність врахування індивідуальних особливостей розвитку різних регіонів. Таким чином, питання ефективного розвитку прикордонних регіонів, які з огляду на географічні та соціально-економічні особливості є специфічними територіями, дуже важливе для вивчення, оскільки саме їхній потенціал на сьогоднішній день реалізується найменшою мірою.

Необхідною умовою розвитку прикордонних територій є адекватне їх фінансування, де ключову позицію відіграють кошти бюджету. Бюджетна політика є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомою складовою фінансової і економічної політики. Тому від своєчасного та адекватного визначення її напрямів залежить функціонування бюджетної системи в цілому, реалізація програм довгострокового розвитку країни, подолання наслідків фінансової кризи, зростання добробуту населення тощо.

Дослідженню особливостей організації бюджетного процесу, теоретичних основ бюджетного менеджменту приділяється значна увага науковців. Серед зарубіжних вчених проблемами бюджету і бюджетного управління займалися С. Бейлі, Н. Брюс, Ш. Бланкарт, У. Еванс, П. Майсгрейв, Дж. Тобін, Х. Ціммерман, Ф. Фішер, К. Фостер, Дж. Стігліц та інші. Особливості органі-

зації бюджетної системи і бюджетного процесу України, специфіку бюджетного управління досліджували у своїх працях такі вчені, як: М. Азаров, О. Балацький, О. Барановський, О. Василик, В. Геєць, М. Єрмошенко, А. Єпіфанов, М. Карлін, С. Ковальчук, О. Кириленко, М. Крупка, С. Леонов, І. Лук'яненко, І. Луніна, С. Мельник, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Сало, Л. Сафонова, Г. Старостенко, В. Федоров, І. Чугунов, І. Школьник, С. Юрій та інші. Проблеми прикордонних територій, особливості їх розвитку розглядали такі вчені, як: А. Балян, Ж. Дерій, М. Долишній, Н. Мікула, О. Передрій, І. Студенніков, Л. Тарангул, Ю. Шолох тощо.

Незважаючи на значний рівень теоретичної розробки питань, що стосуються бюджетного менеджменту, цілий ряд проблем залишається невирішеним – починаючи від наукового обґрунтування самого процесу прийняття бюджету, завершуючи його виконанням та відповідальністю за бюджетні порушення. Необхідність розвитку прикордонних територій ставить перед бюджетним менеджментом цілий ряд нових проблемних питань, зокрема: бюджетне вирівнювання та міжбюджетні відносини; розмежування доходів і видатків на рівні місцевих бюджетів; використання бюджетного потенціалу регіонів; врахування державної політики у прикордонних територіях тощо. Все вищевикладене обумовлює актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, вибір мети та завдань.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження співпадає з основними напрямками, програмами і планами Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств. Наукові результати та висновки дисертаційного дослідження було використано у науково-дослідних роботах, які виконувались у Сумському державному університеті, а саме: «Теоретичні та методичні основи управління соціально-економічним потенціалом регіону» (номер держ. реєстрації 0108U005962); «Удосконалення економічного механізму природокористування в прикордонних регіонах» (номер держ. реєстрації 0107U001285); «Удосконалення фінансового механізму управління еколого-інноваційним розвитком економіки» (номер держ.

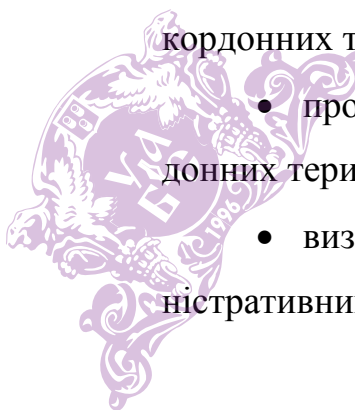
реєстрації 0106U008508); «Фінансовий механізм кредитно-інвестиційного забезпечення сталого еколого-економічного розвитку» (номер держ. реєстрації 0106U008510); «Ефективність економічного механізму регулювання системи циклів відтворення» (номер держ. реєстрації 0106U008509).

До звітів за цими темами включені такі пропозиції автора: визначення чинників і критеріїв депресивності регіонів; теоретико-методологічні підходи до розвитку системи міжбюджетного вирівнювання в країні; обґрунтування необхідності встановлення зв'язку між статтями доходів і витрат місцевих бюджетів як необхідної передумови ефективної роботи державних органів, оптимального розподілу бюджетних ресурсів та реалізації бюджетного потенціалу регіону.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розвиток теоретико-методологічних засад бюджетного менеджменту при реалізації державою соціально-економічної політики у прикордонних територіях, розробка науково-методичних рекомендацій і практичних інструментів щодо його забезпечення.

Виходячи з поставленої мети, в роботі було поставлено і вирішено наступні завдання:

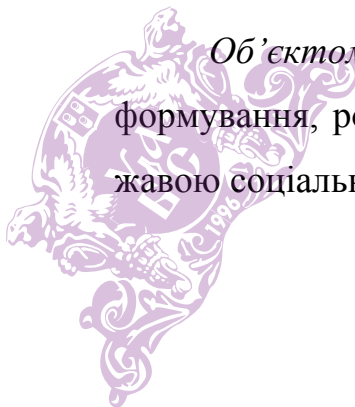
- дослідити теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики держави;
- проаналізувати систему управління бюджету, що застосовувалась в умовах докризового економічного зростання та в період кризи під впливом світових економічних тенденцій;
- визначити основні проблеми в організації і реалізації бюджетного процесу в Україні;
- розкрити соціально-економічну сутність і дати характеристику прикордонних територій;
- провести аналіз соціально-економічної політики держави у прикордонних територіях;
- визначити методичні основи прикордонного співробітництва адміністративних одиниць України і Росії та проаналізувати економічну і соціо-



культурну співпрацю Сумської області з Курською і Белгородською областями Російської Федерації;

- розглянути науково-методичні засади бюджетного регулювання розвитку територій та розвинути принципи бюджетного вирівнювання;
- розробити науково-методичні підходи до оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території;
- розробити концептуальні засади синхронізації процесів формування бюджетних ресурсів та виконання соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних областях;
- виявити особливості розвитку, функції і завдання законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі на основі врахування державної політики у прикордонних територіях;
- розробити підходи до оцінки якості інституційної складової бюджетного менеджменту;
- розвинути методологічні засади трансформації державних доходів і видатків з урахуванням особливостей взаємодії прикордонних територій;
- обґрунтувати концептуальні засади розвитку міжбюджетних відносин та механізм їх реалізації;
- визначити стратегічні завдання щодо розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами у контексті реалізації політики держави у прикордонних областях;
- розвинути концептуальні засади і методичні положення програмно-цільового управління бюджетним процесом;
- розробити концепцію державної цільової програми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

*Об'єктом дослідження є економічні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу і перерозподілу бюджетних коштів при реалізації державою соціально-економічної політики у прикордонних територіях.*



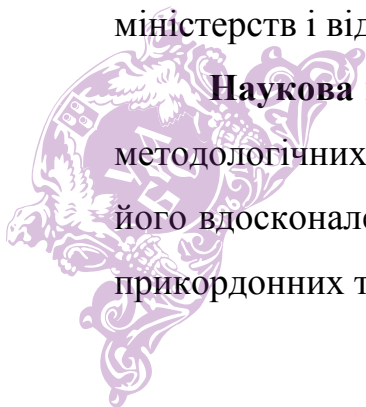
*Предмет дослідження* – концептуальні і теоретико-методологічні засади та науково-методичний інструментарій бюджетного забезпечення розвитку прикордонних територій.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дисертаційного дослідження складають теоретичні напрацювання зарубіжних та вітчизняних учених щодо сутності, функцій і ролі бюджету та управління бюджетом у фінансовому забезпеченні й регулюванні соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

В процесі підготовки дисертаційної роботи були використані такі загальнонаукові методи дослідження та аналізу, як: метод логічного узагальнення, порівняння та систематизації – для дослідження основних теоретичних положень з визначення проблематики роботи; методи кореляційно-регресійного аналізу – при розробці методичних підходів до оцінки бюджетного потенціалу прикордонних територій; метод експертних оцінок – для оцінки якості інституціональної складової бюджетного менеджменту; синтез, наукова абстракція та морфологічний аналіз – для формування авторської позиції з приводу категорій і понять, що застосовуються у роботі; порівняльний і статистичний аналізи – для оцінки сучасної системи управління бюджетом та аналізу соціально-економічної політики держави у прикордонних областях.

Інформаційною базою дисертаційної роботи слугували результати досліджень вітчизняних і закордонних вчених питань бюджетного менеджменту та розвитку прикордонних територій; офіційні статистичні дані Державного комітету статистики, Міністерства фінансів України, Національного банку України; законодавчі та нормативно-правові документи з питань управління бюджетом, соціально-економічного розвитку держави і регіонів; аналітичні огляди та звіти міністерств і відомств, що стосуються питань бюджетного менеджменту.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в розвитку теоретико-методологічних засад бюджетного управління та розробці рекомендацій щодо його вдосконалення при реалізації державою соціально-економічної політики у прикордонних територіях

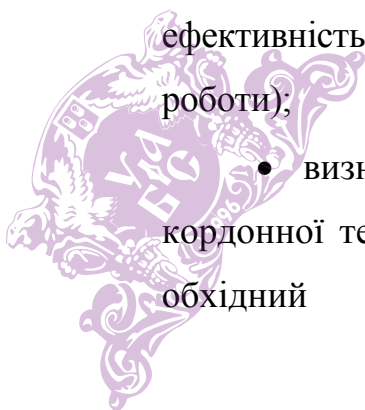




Найбільш вагомі наукові результати дисертаційного дослідження полягають у такому:

*вперше:*

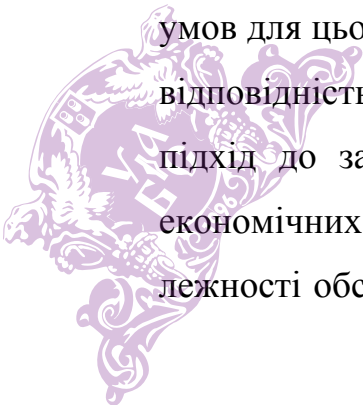
- запропоновано концепцію створення та організаційно-інституційного забезпечення макрорегіонів у складі держави як механізму забезпечення первинного бюджетного вирівнювання територій, сутність якої полягає в умовному (на етапі розрахунків) поєднанні бюджетів декількох адміністративно-територіальних одиниць (в першу чергу, областей), близьких за географічними та соціально-культурними ознаками, в єдиний бюджетний макрорегіон з подальшим вирівнюванням співвідношення доходів і видатків місцевих бюджетів та з урахуванням чисельності населення, що проживає у регіонах – складових даного макрорегіону;
- запропоновано науковий підхід до структурної побудови місцевих бюджетів, відповідно до якого замість існуючих загального і спеціального фонду, що не забезпечує ефективного формування і розподілу фінансових ресурсів територій і громад внаслідок відсутності взаємозв'язку між доходами і видатками, рекомендується поділяти місцевий бюджет на соціальний фонд, фонд інфраструктури і фонд розвитку, з відповідним обґрунтуванням переліку статей доходів і видатків місцевих бюджетів, що відносяться до кожного з фондів. В основу такого поділу покладено принцип відповідності статей доходів видаткам, на які вони спрямовуються;
- розроблено науково-методичний підхід до оцінки якості інституціональної складової бюджетного управління, шляхом розрахунку інтегрального показника якості, який визначається за блоками показників, що характеризують окремі складові бюджетного процесу (кадровий потенціал; планування; ефективність управління; контроль; прозорість і зацікавленість у результатах роботи);
- визначено економічний зміст поняття «бюджетний потенціал прикордонної території» як здатності прикордонної території продукувати необхідний



обсяг фінансових ресурсів для забезпечення наявних потреб даної території з урахуванням економічного стану та відповідності стратегічним орієнтирам розвитку. Дане визначення акцентує увагу на: 1) необхідності забезпечення структурної відповідності ресурсної складової бюджетного потенціалу функціонально-організаційній готовності прикордонної території до ефективної реалізації завдань бюджетного менеджменту; 2) причинно-наслідкових взаємозв'язках між наявним обсягом бюджетних ресурсів та потребою в них відповідно до стратегії розвитку; 3) здатності прикордонної території сприйняти бюджетні ресурси та використати за призначенням, виходячи з наявного рівня її економічного розвитку;

**удосконалено:**

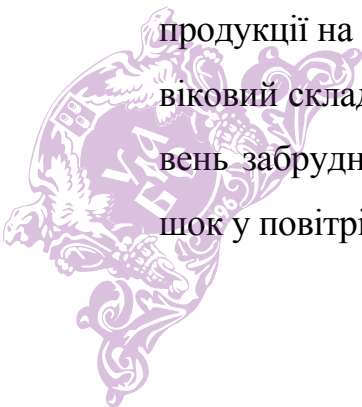
- науково-методичні основи оцінювання бюджетного потенціалу прикордонної території з застосуванням багатофакторної лінійної регресійної моделі, які побудовані на основі врахування особливостей саме територій, які межують з іншими країнами, що надало можливість виявити найбільш релевантні фактори впливу на величину бюджетного потенціалу прикордонної території (обсяг валового регіонального продукту, обсяг прямих іноземних інвестицій та чисельність безробітних);
- зміст поняття «синхронізація бюджетних ресурсів», під яким пропонується розуміти створення умов, при яких бюджетні ресурси будуть використовуватись ефективно в контексті отримання конкретного економічного або соціального ефекту, адекватного за часом і відповідного обсягам фінансування. В даному визначенні, на відміну від попередніх, синхронізація розглядається не як процес вирівнювання та відповідності бюджетних ресурсів і результатів їх використання, а як сукупність заходів щодо створення умов для цього. Крім того, запропоновано конкретні фактори синхронізації – відповідність за часом та обсягами. Запропоновано теоретико-методичний підхід до забезпечення синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань у прикордонних регіонах на базі встановлення залежності обсягів бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань



держави. Доведено, що ця залежність проявляється у формі невідповідності за часом надходження фінансових ресурсів та їх необхідним обсягом, що обумовлено природою (особливості бюджетного вирівнювання та міжбюджетних відносин, недовикористання потенціалу програмно-цільового методу) та недоліками бюджетного процесу в Україні (бюджетні правопорушення, відсутність ефективного контролю, слабка відповідальність за результативність бюджетного процесу, неефективне та нецільове використання бюджетних коштів);

- науково-методичні засади забезпечення ефективного прикордонного співробітництва на базі структурування його напрямів (економічний, екологічний, політичний, соціальний, енергетичний, науково-освітнянський, військовий), визначення потенційних форм співробітництва (єврорегіони, спільні проекти, митні союзи, вільні економічні зони, міждержавна допомога, міжнародні проекти, міждержавні утворення), формалізації інструментів (інвестиції, спільні підприємства, торгівля квотами на забруднення навколишнього середовища, експорт/імпорт товарів і послуг, участь у капіталі компаній, міждержавні комісії, міжнародні конференції тощо). Даний підхід дозволяє визначити форму співпраці та її конкретні інструменти;

- теоретико-методологічні положення визначення чинників і критеріїв депресивності регіонів, з акцентуванням уваги на соціально-економічному характері даного поняття, який обумовлюється показником рівня життя людей та їх соціальної захищеності, що значною мірою визначається станом бюджету конкретного регіону. Запропоновано відповідні групи чинників (економічні, соціальні, демографічні, природно-географічні, екологічні) та критерії (більше 70, серед яких: рівень зношеності основних фондів, обсяг реалізованої продукції на одну особу населення, податкові надходження на душу населення, віковий склад населення, рівень бідності, рівень безробіття, сальдо міграції, рівень забруднення території смітниками, рівень концентрації шкідливих домішок у повітрі тощо), за якими визначається рівень депресивності регіону;



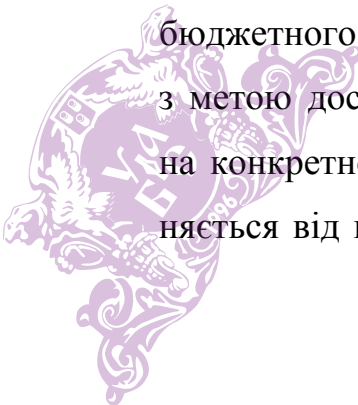
- науково-методичний підхід до побудови системи бюджетного вирівнювання з урахуванням (на відміну від існуючих підходів) оцінки економіко-соціальних можливостей прикордонних територій за такими етапами: вибір типу міжбюджетних відносин, визначення мети вирівнювання, визначення масштабів горизонтального вирівнювання; вибір видів бюджетних трансфертів, визначення особливостей формування фонду бюджетних трансфертів; вибір методу розподілу бюджетних трансфертів. Доведено, що в умовах кризової економічної ситуації в країні вектор бюджетного менеджменту спрямовано на оперативне-тактичне управління бюджетними ресурсами;

- класифікаційні ознаки та на їх базі класифікацію інституцій, що беруть участь в управлінні бюджетом, яку представлено у вигляді трьохвимірної моделі, орієнтованої на їх просторове сприйняття в розрізі етапів бюджетного процесу, гілок і рівнів влади, а також двовимірних моделей в системах координат «гілка влади – рівень влади», «гілка влади – етап бюджетного процесу» та «рівень влади – етап бюджетного процесу»;

***набули подальшого розвитку:***

- визначення бюджетного менеджменту як комплексної системи реалізації сукупності управлінських функцій державними органами регулювання бюджетного процесу, шляхом використання специфічних прийомів і методів, спрямованих на ефективне регулювання бюджетних потоків;

- економічний зміст поняття «бюджетна політика» як комплексу заходів у складі фінансової політики держави, що формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади по мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на конкретному етапі розвитку держави. Запропоноване визначення відрізняється від попередніх акцентом на тому, що бюджетна політика є складо-

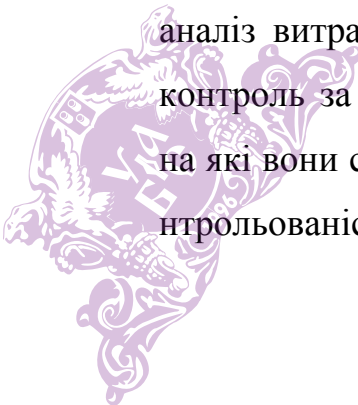


вою фінансової політики держави та виступає інструментом досягнення стратегічних цілей суспільства;

- зміст поняття «прикордонна територія», під яким пропонується розуміти таку адміністративно-територіальну одиницю (або її частку, або їх об'єднання), частиною меж якої є державний кордон, яка володіє рядом специфічних особливостей, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), та яка бере участь у виконанні специфічних функцій, пов'язаних з транскордонною діяльністю (експорт/імпорт товарів та послуг, міграція робочої сили тощо);

- концептуальні засади бюджетного менеджменту, основними умовами розвитку якого є вирішення фундаментальних проблем бюджетного процесу, які систематизовано залежно від стадій (проблеми на стадії прийняття бюджету, на стадії виконання бюджету і проблеми контролю та відповідальності). Здійснено систематизацію та формалізацію проблем прикордонних територій України як проблем загального характеру (нелегальна міграція, віддаленість від ділових та економічних центрів держави, незадовільний рівень фінансової підтримки, недооцінка центральною владою ролі прикордонних територій в розвитку країни) та проблем, що стримують розвиток (недостатня кількість пунктів перетину кордонів, нерозвинена інфраструктура, відсутність належно обладнаних автострад, різниця у розмірах залізничної колії тощо);

- механізм застосування програмно-цільового методу при формуванні державного бюджету, який складається з ряду взаємопов'язаних етапів (аналіз виконання бюджету, визначення цілей і завдань бюджетних програм, ухвалення рішень про доцільність програм, визначення їх результативності, аналіз витрат, необхідних на реалізацію, узгодження бюджетних програм, контроль за їх виконанням, оцінка ефективності) та сукупності принципів, на які вони спираються (прозорість, відповідальність, підпорядкованість, контрольованість, ефективність тощо), що дозволило формалізувати відмінно-



сті традиційного постатейного бюджету і бюджету, складеного відповідно до програмно-цільового методу;

- теоретичні положення щодо організаційно-інституційного забезпечення бюджетного менеджменту в частині реалізації сукупності управлінських функцій через створення Українського державного фонду з фінансування розвитку прикордонних територій як інституту розвитку їх інвестиційного потенціалу та підтримки транскордонного співробітництва.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульована у дисертаційній роботі сукупність концептуальних і теоретико-методологічних положень у комплексі формує підґрунтя для розвитку бюджетного менеджменту, в першу чергу – при реалізації державою соціально-економічної політики у прикордонних територіях. Вони доведені до рівня теоретико-методичних розробок і практичних рекомендацій, які використані в практичній діяльності державних установ і обласних адміністрацій, зокрема, у роботі Бюджетного комітету Верховної ради України використано теоретико-методологічний підхід до побудови системи міжбюджетного вирівнювання в країні та алгоритм побудови системи бюджетного вирівнювання, науково-методичний підхід до забезпечення синхронізації бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань у прикордонних областях, схему синхронізації бюджетних ресурсів з соціально-економічними зобов'язаннями держави і виявлення та обґрунтування факторів, що обумовлюють десинхронізацію бюджетних ресурсів відносно соціально-економічних зобов'язань держави у прикордонних територіях; Сумської обласної державної адміністрації – при опрацюванні Стратегії соціально-економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року «Нова Сумщина – 2015» (довідка від 11.04.2011 № 01-24/1793); Чернігівської обласної державної адміністрації – при розробці та опрацюванні Середньострокової Програми соціально-економічного розвитку області на 2011-2015 роки «Чернігівщина-2015» (довідка від 07.02.2011); Головного фінансового управління Сумської обласної державної адміністрації – застосовується багатофакторна лінійна регресійна модель оцінки бюджетного потенціалу області та її

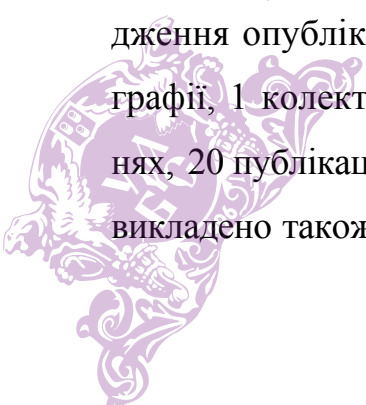
окремих адміністративних одиниць при складанні проекту бюджету області (довідка від 23.03.2011 № 01-19/314а).

Практичне значення результатів дослідження підтверджується застосуванням теоретико-методологічних положень дисертації у навчальному процесі Сумського державного університету при викладанні навчальних дисциплін «Фінансовий ринок», «Ринок фінансових послуг» (довідка від 25.01.2011 № 8).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійним завершеним дослідженням. Наукові положення, розробки, висновки і рекомендації, що виносяться на захист за результатами проведеного дослідження, одержані автором самостійно. Особистий внесок у наукових працях, опублікованих у співавторстві, наведено окремо у списку публікацій.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і результати виконаного наукового дослідження були оприлюднені та отримали схвальну оцінку на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: Міжнародній науково-практичній конференції «Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки і практики» (м. Харків, 2010 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (м. Суми, 2007–2010 рр.); Міжнародній науково-практичній конференції «Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика» (м. Суми, 2008–2010 рр.); Міжнародній науково-практичній конференції «Фінансові ресурси регіону: організація та управління» (Івано-Франківськ, 2007 р.); Міжвузівській науково-практичній конференції «Проблеми та перспективи соціально-економічного розвитку України» (Сімферополь, 2009 р.) та ін.

**Публікації.** Основні наукові положення, висновки і результати дослідження опубліковано в 50 наукових працях, у тому числі 1 одноосібній монографії, 1 колективній монографії, 25 статтях у наукових спеціалізованих виданнях, 20 публікаціях у збірниках матеріалів конференцій. Результати дослідження викладено також у підручниках і статтях у неспеціалізованих наукових виданнях.



Загальний обсяг опублікованих наукових і навчально-методичних праць складає 42,19 друк. арк., з яких особисто автору належить 39,46 друк. арк.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, шести розділів, висновків, додатків, списку використаних літературних джерел. Повний текст рукопису дисертаційної роботи складає 497 сторінок і містить 65 таблиць і 73 рисунки (з них 20 таблиць і 15 рисунків займають 45 окремих сторінок), додатки на 33 сторінках, список використаних джерел із 409 найменувань.



Державний вищий навчальний заклад  
“УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”

State Higher Educational Institution  
“UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE”



# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

### 1.1. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики

Бюджетна політика, як уже відмічалось вище, є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомую складовою фінансової та економічної політики. Від своєчасного визначення напрямів бюджетної політики багато в чому залежить функціонування бюджетної системи держави. В сучасних умовах без ефективною 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).



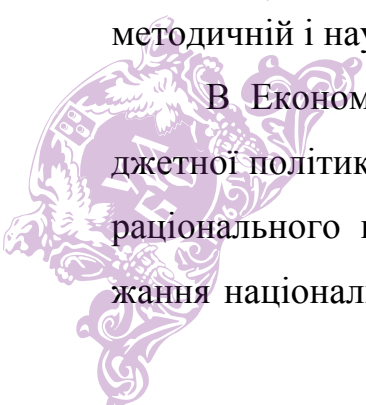
Відповідно ці функції знайшли своє відображення в Конституції України і ними керуються органи державного управління під час формування бюджетної політики, і згідно із функціональною класифікацією видатків бюджету серед них виділяють: загальнодержавне управління; оборона; громадський порядок, безпека 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.Геець, 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 [39]. 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.

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» [168].



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

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» [38].

Ю.В. Пасічник розглядає бюджетну політику як «сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [205].

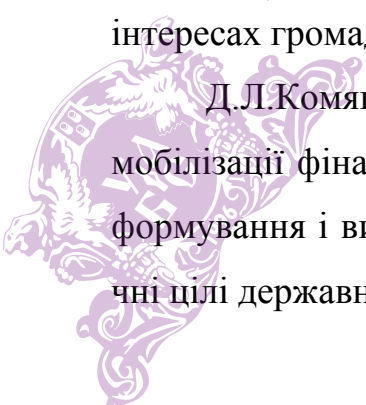
Вказаня автори наголошують на провідній ролі держави у формуванні й реалізації бюджетної політики, на використанні бюджету (бюджетних ресурсів) для досягнення економічно-соціального розвитку суспільства.

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 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 суспільства [304].

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» [31].

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» [327].

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» [115].



А.С.Селіщев визначає, що «фіскальна (бюджетно-податкова) політика містить у собі маніпулювання державними видатками і податками для досягнення певних економічних результатів» [295]. Необхідно враховувати той факт, що термін «фіскальна політика» доволі часто зустрічається в науковій 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» [145].

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» [91].

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, стабілізуювальну 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 населення, це у

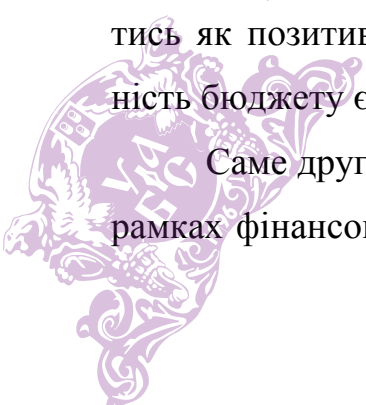
свою чергу, негативно позначиться на податкових надходженнях до бюджету. За такої ситуації, якщо уряд намагатиметься збалансувати бюджет, він повинен або підвищити ставки оподаткування, або зменшити державні витрати, або застосувати ці заходи одночасно. Однак наслідком таких дій буде ще більше скорочення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



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

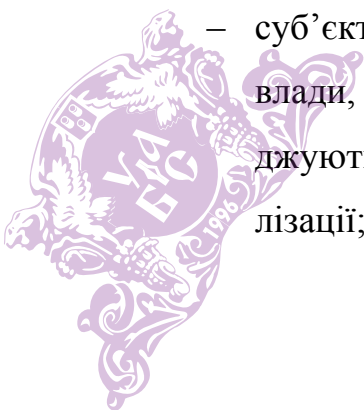
У той же час необхідно відзначити, що фінансова політика багатьох розвинених країн базується на концепціях бюджетного дефіциту, але, незважаючи на існування певних економічно обґрунтованих меж цього дефіциту, йому притаманні тенденції постійного збільшення і відсутність дієвих механізмів його подолання 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:

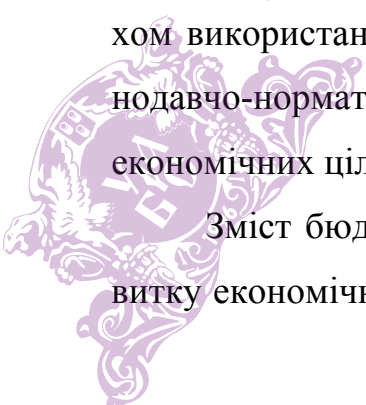
- об'єктом цілеспрямованого впливу є фінансові ресурси, які формуються і розподіляються на рівні держави. При цьому необхідно мати на увазі, що формування і використання таких ресурсів здійснюється згідно із заздалегідь затвердженим планом – бюджетом країни;
- суб'єктом, який здійснює цілеспрямований 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 по 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 конкретному етапі розвитку держави.

Зміст бюджетної політики, її основні пріоритети залежать від рівня розвитку економічної науки в контексті ролі держави в розвитку суспільства і від-





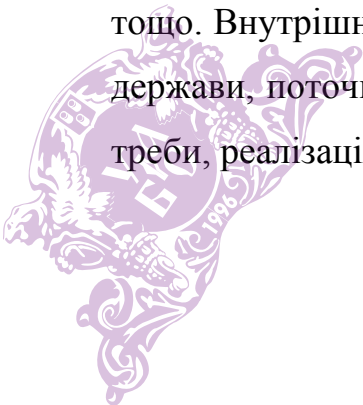
повідних положень, які визначаються ступінь участі держави в управлінні економікою і використанні тих чи інших інструментів під час здійснення бюджетної політики.

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).

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 тощо [91].



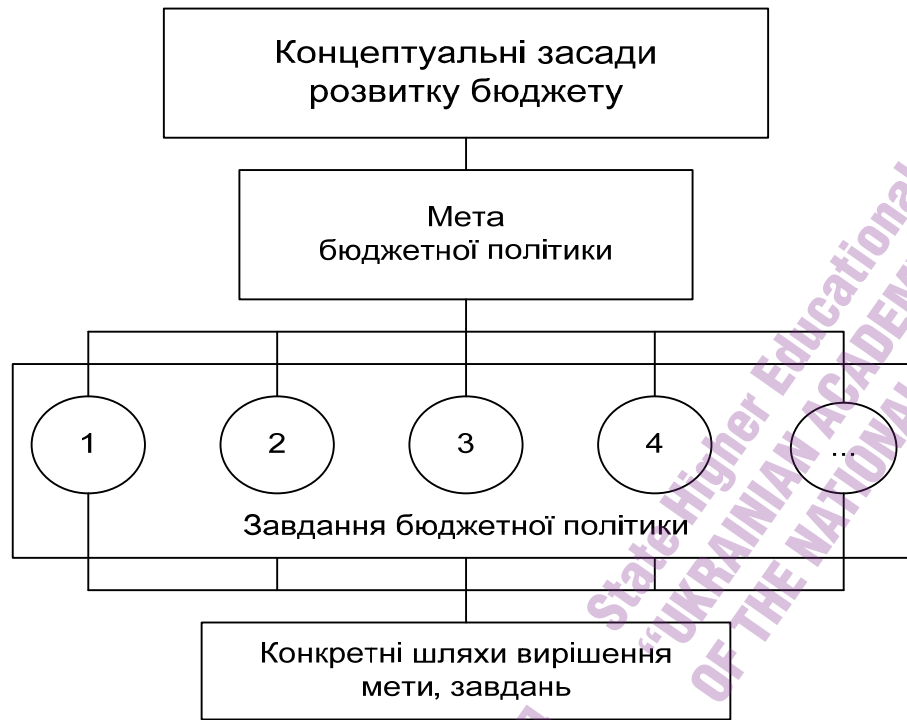


Рис. 1.2. Основні етапи формування бюджетної політики

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 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-

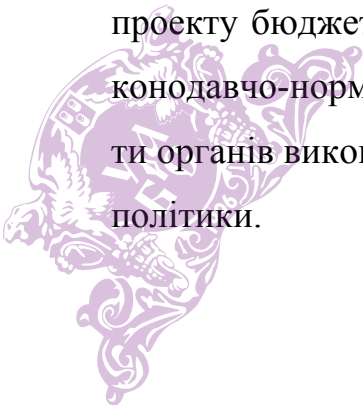
бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення, збільшення розміру заробітної плати, сприяння ціновій та валютно-курсовій стабільності» [256].

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»;
- 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.



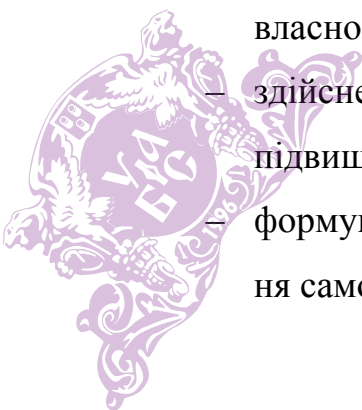
Функціональний аспект бюджетної політики повинен охоплювати політику в сфері доходів бюджету (в цих рамках бюджетна політика прямо буде залежати від податкової політики), політику в сфері бюджетних витрат, політику щодо управління бюджетним дефіцитом, державним боргом, а також політику міжбюджетних відносин (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 [205].

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 мають бути 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;

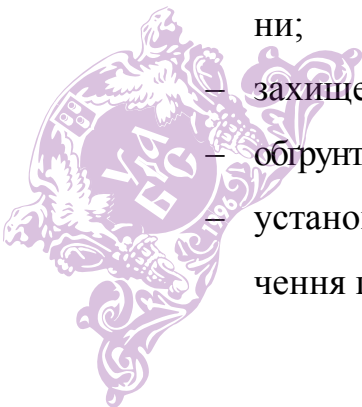


- оптимізація рівня бюджетного дефіциту, державного боргу та пошук джерел їх фінансування;
- пошук додаткових джерел доходів бюджету.

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 період [37].



Формування бюджетної політики неможливе без таких елементів, як визначення основних прогнозних 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.

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

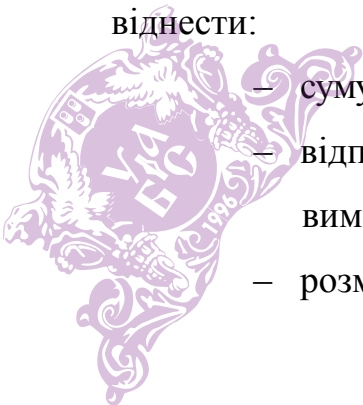
Третій принцип ґрунтується на постійному вдосконаленні методів та форм мобілізації фінансових ресурсів держави щодо забезпечення різних видів соціальних гарантій.

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

- з позиції виконання державного бюджету (фіскальна ефективність);
- з позиції забезпечення соціально-економічного розвитку держави (стратегічна ефективність).

Показниками ефективності з позиції виконання бюджету є виконання доходної та видаткової частини бюджету, стан управління бюджетним дефіцитом і державним боргом. Що стосується конкретних показників, то до них можна віднести:

- суму бюджетних доходів у цілому і обсяг зібраних податків зокрема;
- відповідність фактичного виконання бюджетних зобов'язань плановим показникам;
- 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 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.

## 1.2. 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 потоків [293].

Основним питанням, яке намагається вирішити бюджетний менеджмент, є таке: яким чином забезпечити найбільш ефективне 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. Казак, 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 конкретний результат» [101]. 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).

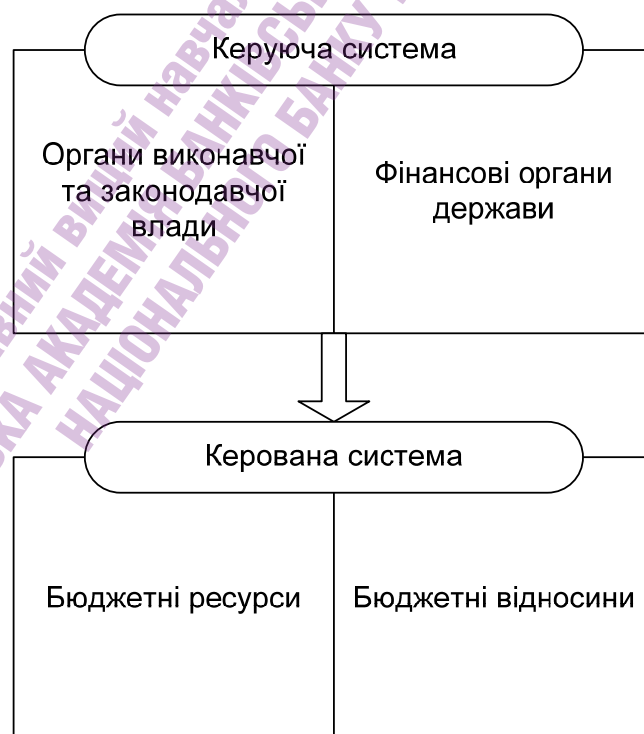


Рис. 1.3. Загальна схема бюджетного менеджменту





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 управління фінансами, і вона містить у собі: суб'єкт управління, об'єкт управління, інструментарій управління та кінцеву мету управління [60].

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.

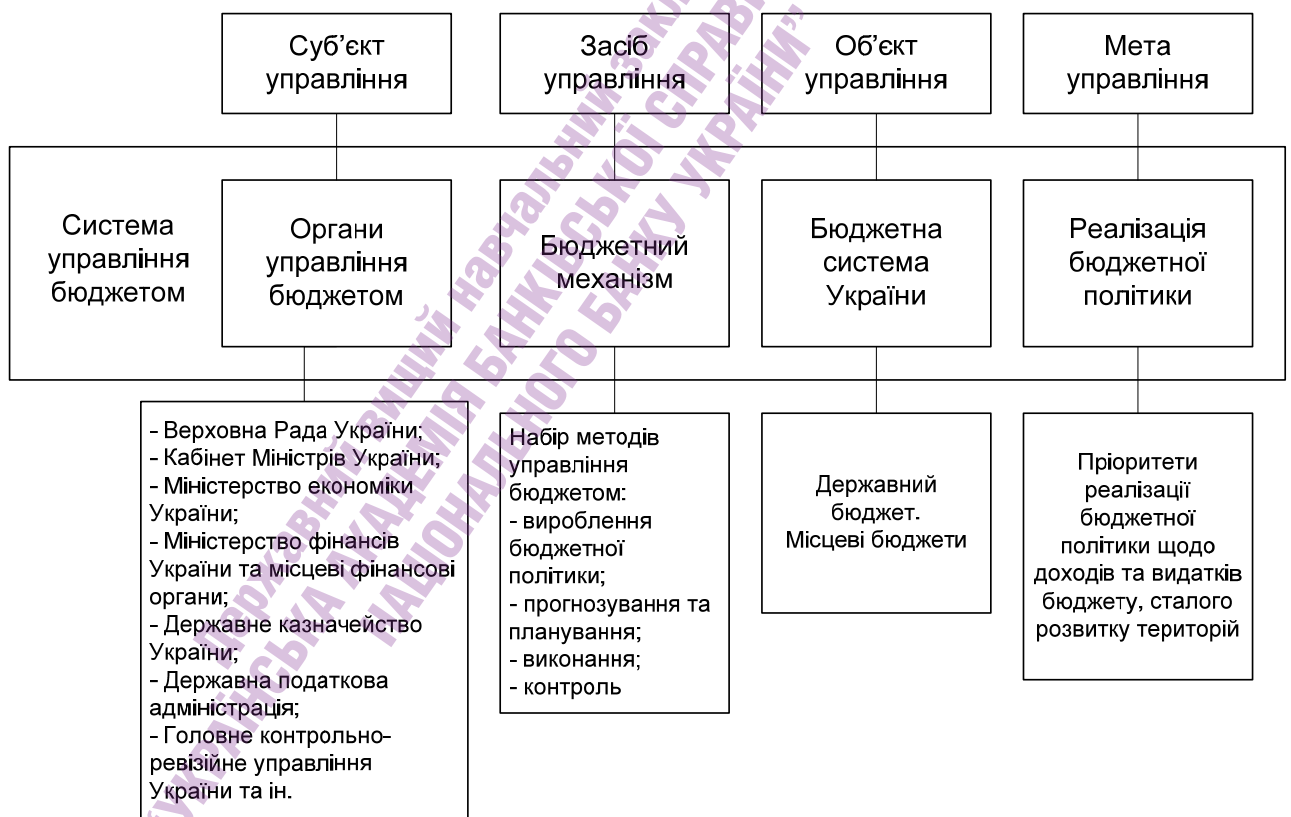


Рис. 1.4. Система управління бюджетом

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.

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.

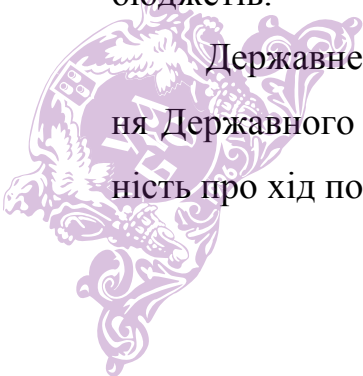
Друга група – органи оперативного управління бюджетом, до яких належать, перш за все, органи системи Міністерства фінансів (Міністерство фінансів України, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, обласні фінансові управління і міські фінансові управління міст Києва та Севастополя, міські та 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.

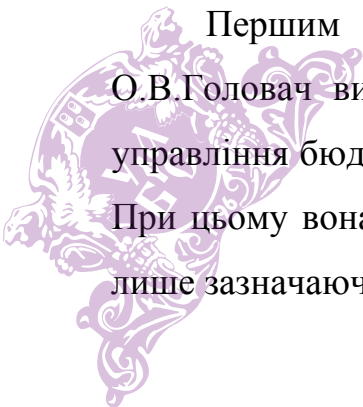
До першої підгрупи відносять органи державної влади, які мають право нарахування та стягнення платежів або штрафних санкцій до бюджету. Тобто вони беруть участь у формуванні дохідної частини Державного бюджету України. До цієї підгрупи належать: Митний комітет України, Міністерство внутрішніх справ України,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

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» [60]. При цьому вона не конкретизує, які саме державні цілі мають бути досягнуті, лише зазначаючи, що цілі бюджетної політики визначаються цілями держави.



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

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 діяльності [297].

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 виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства та держави» [64].

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» [110].

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).

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, страте-

гії та організації виконання розроблених бюджетів покладаються на органи виконавчої влади.

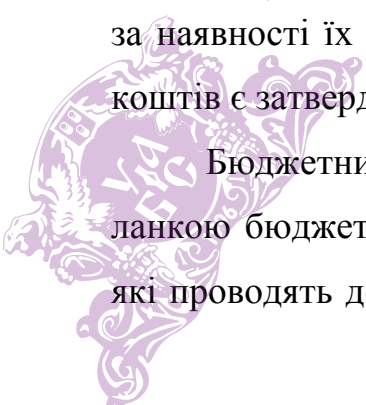
Під виконанням бюджету розуміють забезпечення своєчасного і повного надходження запланованих доходів у цілому, за кожним джерелом, а також своєчасного, повного і безперервного фінансування передбачених бюджетом заходів. Участь у виконанні бюджетів беруть підприємства, організації та установи усіх форм 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.

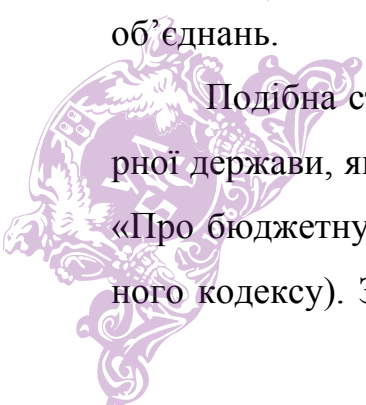
Об'єктом бюджетного контролю є грошові і розподільчі процеси при формуванні та використанні грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування. Предметом бюджетного контролю є усі стадії бюджетного процесу.

Об'єкт управління бюджетом – це бюджетна система України, яка регулюється такими нормативно-правовими актами: Конституцією України [118], Бюджетним кодексом України [37] та щорічним Законом України «Про 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 макрпоказниках 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;

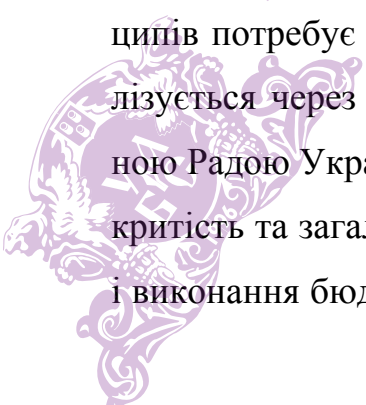
8) принципі цільового використання бюджетних коштів - бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;

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 бюджетоутворюючим [24] (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 підпри-

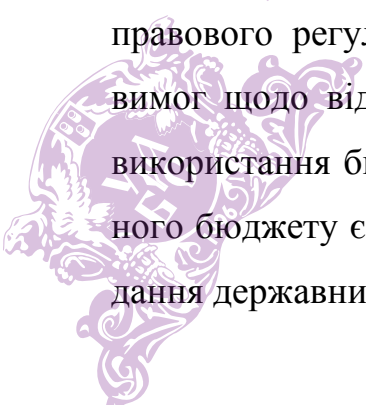
ємців (УСПП), на початок січня 2010 року сума авансових платежів становила 14 млрд грн [43].

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 України на 2010 рік [239]. 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;
- 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 [291]. 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.

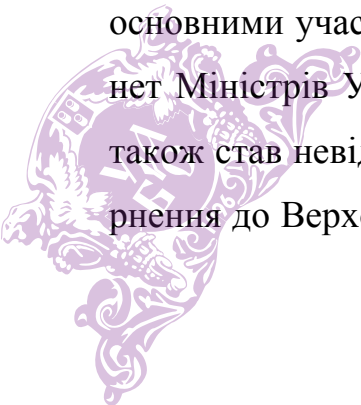
Іншою проблемою залишається відсутність в українських міст стратегій розвитку. Голова Донецької обласної організації Комітету виборців України С.Ткаченко зазначає, що коли його організація брала участь у проекті з розвитку місцевого самоуправління, то виявилось, що лише великі міста мають хоча б середньострокові стратегії розвитку, в той самий час відсутність подібних стратегій у районних містах призводить до того, що будь-які додаткові кошти витрачаються безсистемно, фактично не вирішуючи важливі місцеві проблеми [392].

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.

Змінились 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 Держав-



вний 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% [55].

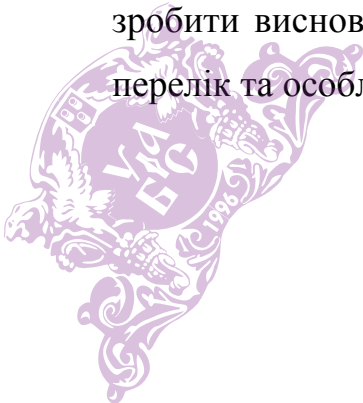
У той самий час залишилася поза увагою гранична величина державного дефіциту. Багато фахівців вказують на те, що потрібно законодавчо закріпити значення цієї величини і встановити його у розмірі 3%. Ми погоджуємося з цією думкою, до того ж це відповідає маастрихтським критеріям і знаходиться цілком у 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 витрачати 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 бюджет [55].

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 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 публікацій [331] дозволяє зробити висновок, що існують чотири основні моделі бюджетної політики. Їх перелік та особливості наведені у таблиці 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 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 ко-



рпорацій – 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).

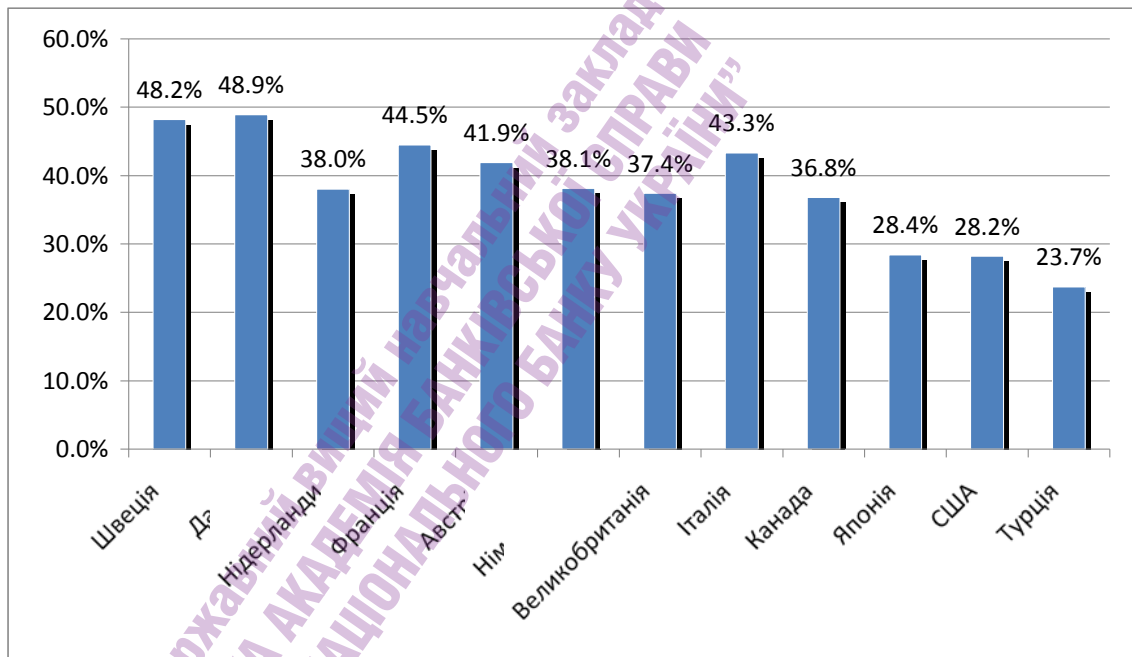


Рис. 1.5. Рівень податкового навантаження у різних країнах світу у 2008 році [206]

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 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 політики [331]. При цьому вони виділяють такі її особливості:

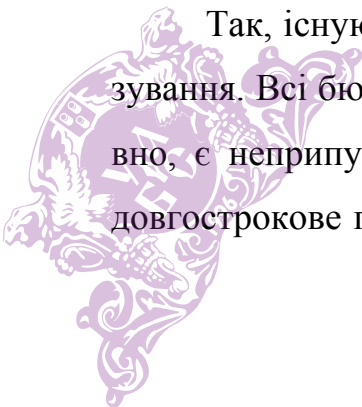
- держава залишається потужним власником у важливих галузях національної економіки. Частка малого та середнього бізнесу є невеликою. Тісний зв'язок між державою та бізнесом;
- продовжуються процеси перерозподілу прав власності, інколи навіть з використанням не зовсім законних інструментів. Навіть приватизовані 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;
- 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.

Бюджетний менеджмент – це комплексна системи реалізації сукупності управлінських функцій державними органами регулювання бюджетного процесу, шляхом використання специфічних прийомів і методів, спрямованих на ефективне регулювання бюджетних потоків. 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 напрямки перебудови існуючої системи управління бюджетом.

### **1.3. Дослідження проблем 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. 1.6 у загальному вигляді подані вищеперелічені три групи найважливіших проблем.

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

говорачи про прийняття його в строк. Ситуація, коли наша країна вступає в новий рік без бюджету, на жаль, є скоріше правилом, аніж винятком із нього.



Рис. 1.6. Проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні

Як свідчить практика останніх років (див. табл. 1.4), 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.

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 ускладнюється [56].

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.

Таблиця 1.4

## Прийняття Верховною Радою України законів «Про державний бюджет» [198]

Рік	Дата прийняття	Назва законодавчого акта
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»
	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»

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 бюджету [56].

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.

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 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 про-

цесу. 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. 1.5) свідчить про те, що практика прогнозування доходів бюджетів в Україні має досить невисокий рівень достовірності.

Таблиця 1.5

Аналіз виконання загального фонду Державного бюджету у 2000-2010 роках

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 не виправданих 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 прогнозом [198]. 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. 1.6.

Таблиця 1.6

Зведений бюджет України у 1992-2008 роках  
(за даними Державного казначейства України) [191]

Рік	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)
	Млрд крб			У відсотках до ВВП		
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
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
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. 1.7. Останніми роками дефіцит бюджету має чітку тенденцію до зростання і за останні роки збільшився майже в 6 разів.

Згідно із загальноприйнятими нормами (нормативами) дефіцит державного бюджету не має перевищувати 2-3% від ВВП [111]. 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.

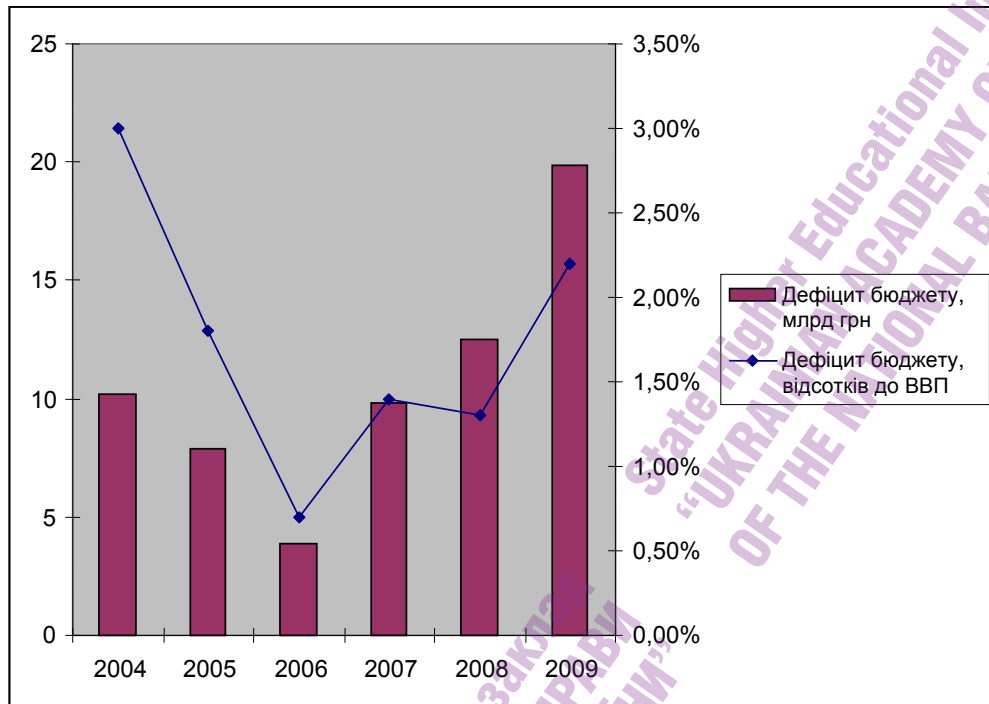


Рис. 1.7. Дефіцит Державного бюджету України за період 2004-2009 рр. [93]

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 фінансування дефіциту бюджету було частково здійснено за рахунок іноземних кредитів, а з 1995 року – і за рахунок розміщення державних цінних паперів [304].

Динаміка державного боргу України за період 2002-2009 рр. представлена на рис. 1.8. 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 вва-

жати умовно не загрозованою, то при поточній фінансовій кризі такі тенденції є дуже загрозованими.

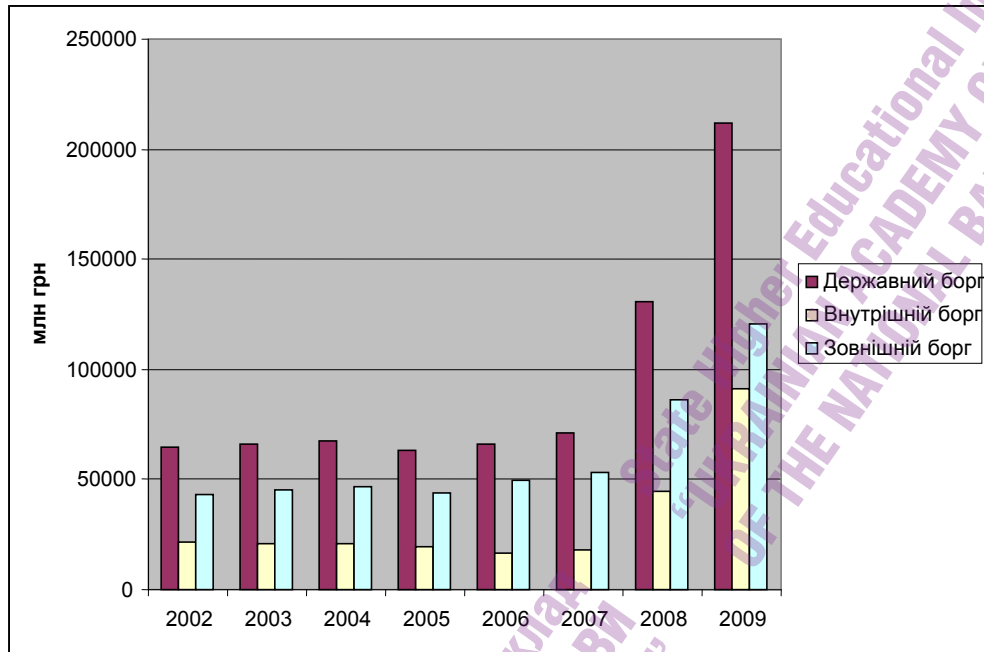


Рис. 1.8. Динаміка державного боргу України за період 2002-2009 рр.

Щоб довести це, нами були розраховані якісні показники державного боргу та його динаміки (відношення боргу до ВВП), що наведено на рис. 1.9.

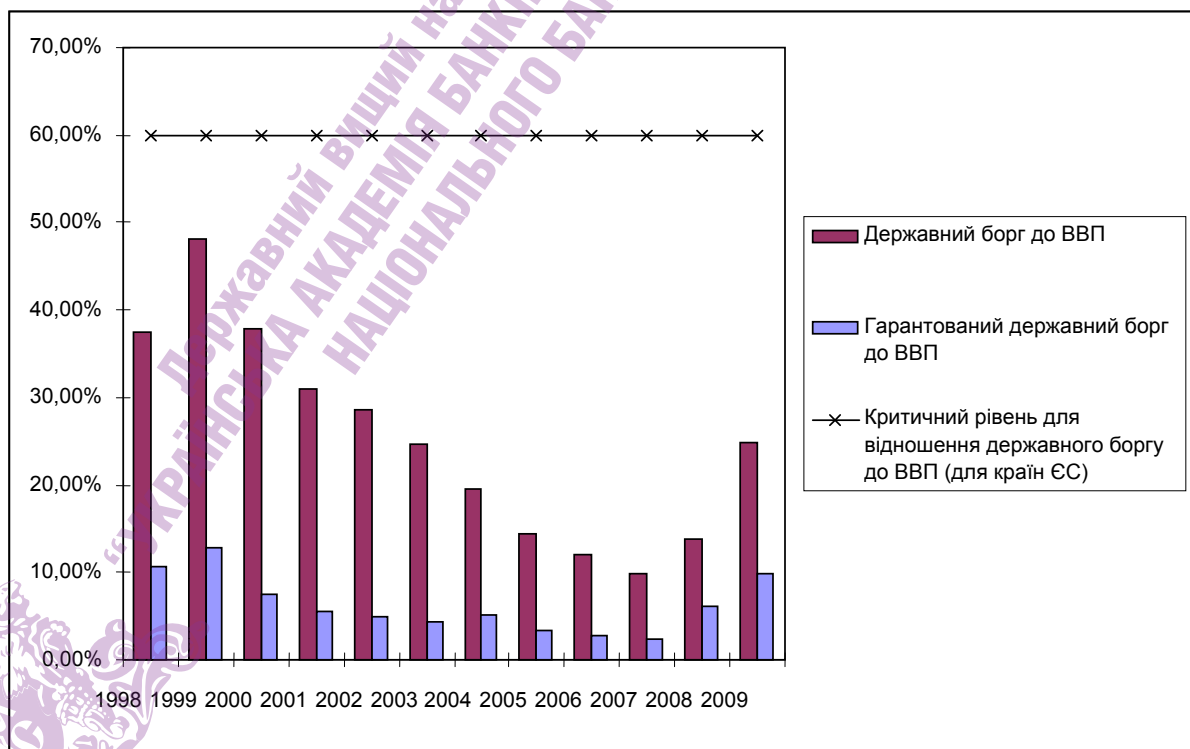


Рис. 1.9. Відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП в Україні за період 1998-2009 рр.

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:

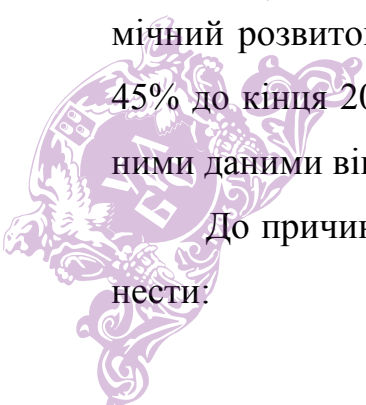
- а) зростання державного зовнішнього боргу на 34,5 млрд грн:
  - отримання до бюджету частини позики Міжнародного валютного фонду на суму 36,9 млрд грн;
  - зростання курсів іноземних валют до гривні на суму 3,0 млрд грн;
- б) зростання державного внутрішнього боргу на 46,4 млрд грн:
  - випуску ОВДП 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 грн [93].

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% [266].

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 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. 1.10 подана динаміка видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу.

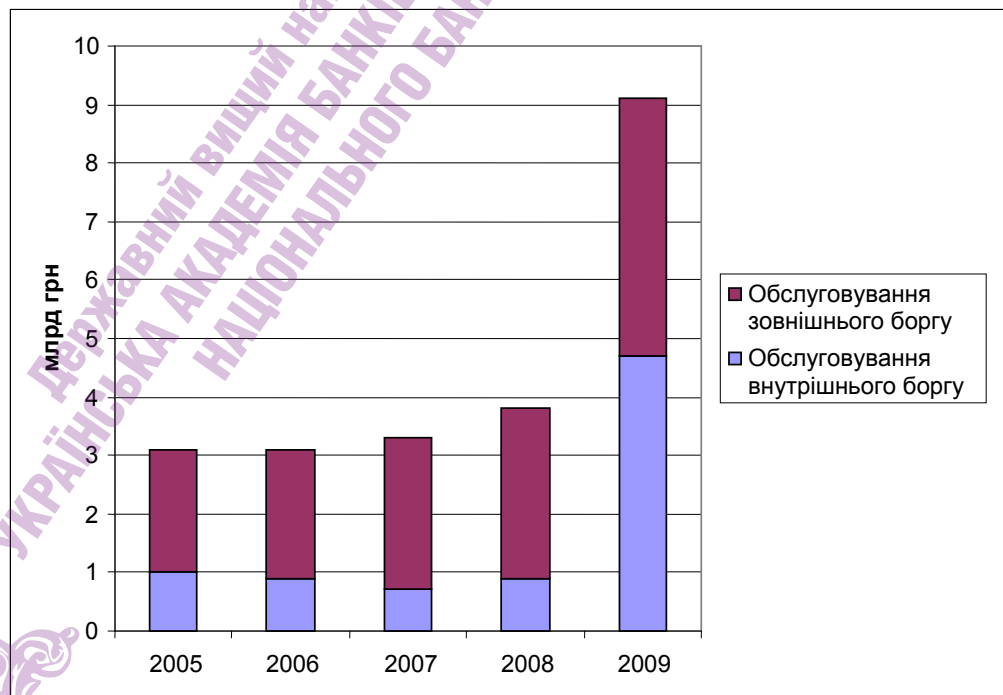


Рис. 1.10. Видатки Державного бюджету України на обслуговування державного боргу

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% [302].

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. 1.11.

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%).

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

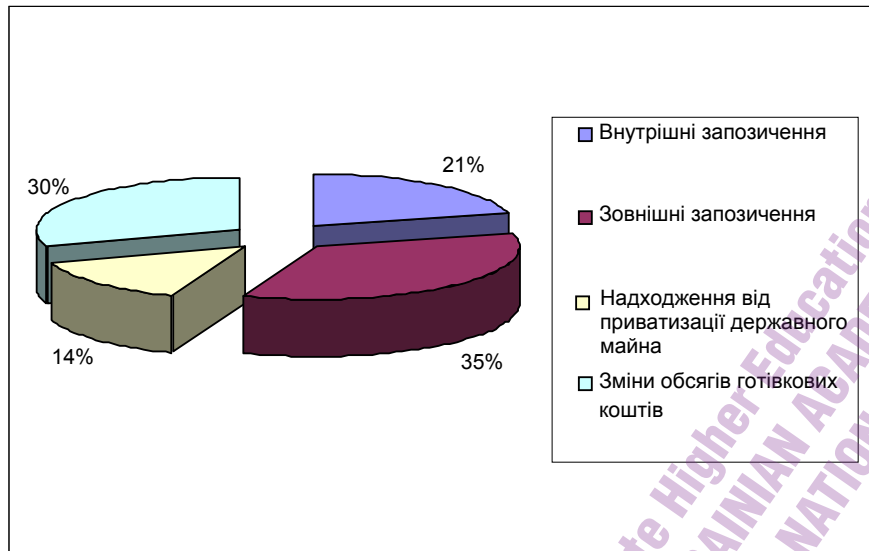


Рис. 1.11. Структура джерел фінансування дефіциту загального фонду Державного бюджету України в 2009 році

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 об-

сягу 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 мінімуму [166].

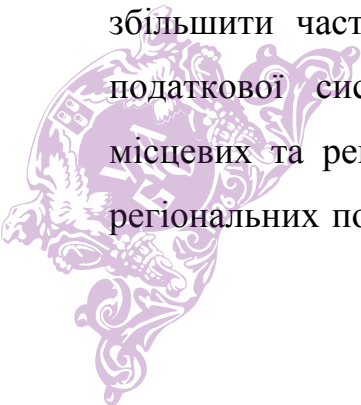
Згідно з дослідженнями, проведеними О. Піскуною, оптимальне значення агрегованої ставки оподаткування для країни у цілому майже в чотири рази менше за встановлене в Україні [212].

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 початку 2002 р. податкова заборгованість становила 6,3 млрд грн, а у 2006 р. – 9,4 млрд грн [166].

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 [302]. На нашу думку, Україна не має іншого виходу, як реформувати власну податкову систему в даному напрямку.

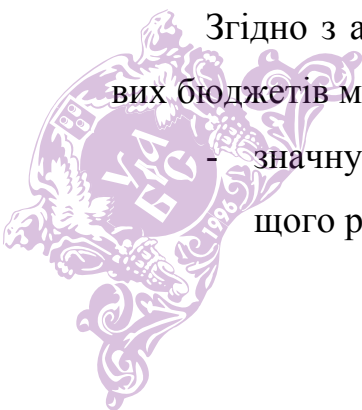
Проблемою, що є логічним продовженням теми фіскальної політики держави і бюджетного процесу, є співвідношення бюджетного та податкового законодавства.

На думку Ю. Ганущака і Є. Жовтяка, практика формування бюджетів в Україні підтверджує, що податкове законодавство погано вписується в 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 актами [56].

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;

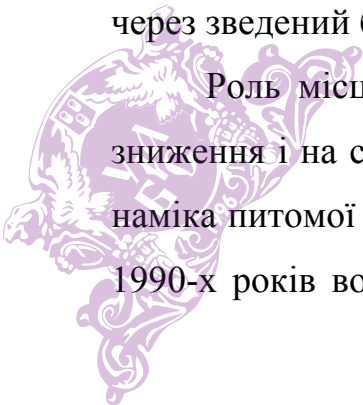


- трансфертну політику згідно з Бюджетним кодексом, що не враховує зміни соціально-демографічної ситуації місцевих громад;
- закритість системи розрахунків, що створює сприятливі умови для домовленостей у бюджетному процесі;
- відсутність можливості перерозподілу субвенцій в регіональному просторі, виходячи 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;
- асиметрію інформації у відносинах місцевого самоврядування і органів державного управління [386].

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. 1.12 нами наведена динаміка ролі 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.

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 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.

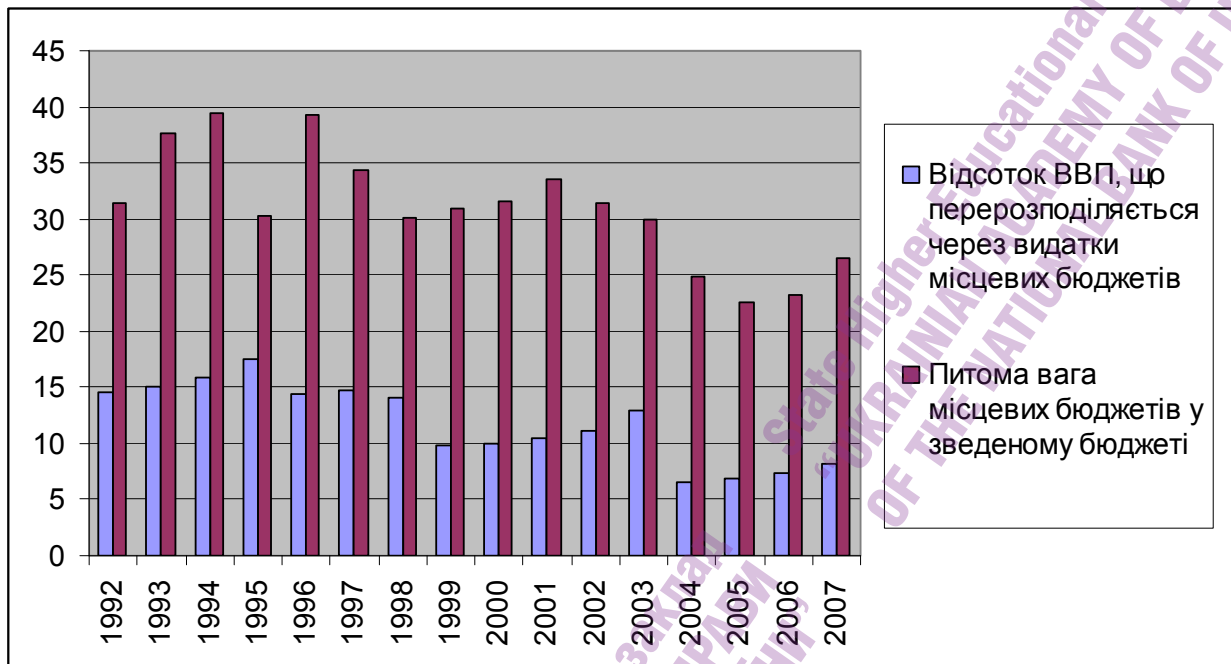
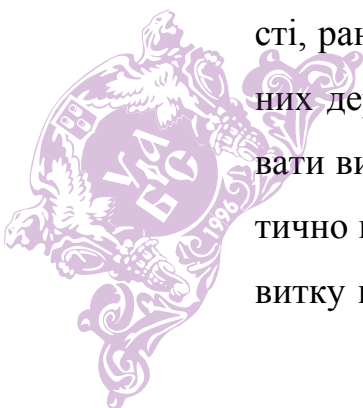


Рис. 1.12. Роль місцевих бюджетів в економіці України

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 самоврядування [148].

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) [389].

Проблема доходів місцевих бюджетів. Аналіз формування показників дохідної 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 самоврядування [33].

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 даними [56].

Проблема формування місцевих бюджетів в Україні протягом останніх років, за оцінкою І. Луніної, розв'язувалася переважно шляхом вирівнювання фінансових можливостей [134].

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.

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 бюджетів [322].

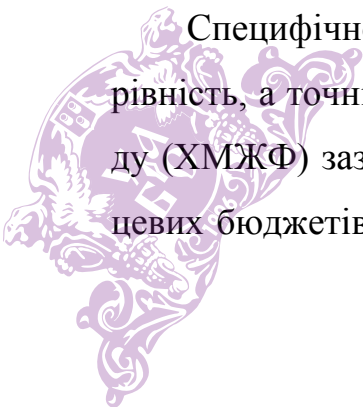
Крім того, формульний підхід до надання дотацій вирівнювання створює стимули для приховування реально можливих доходів місцевого самоврядування з метою одержання більшої суми трансфертів. Оскільки збільшення податкових надходжень місцевих бюджетів призводить до зменшення трансфертів до них із держбюджету.

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 більше [33].

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 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 власності [331].

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. 1.13), в абсолютному обсязі більше ніж у 2 рази.

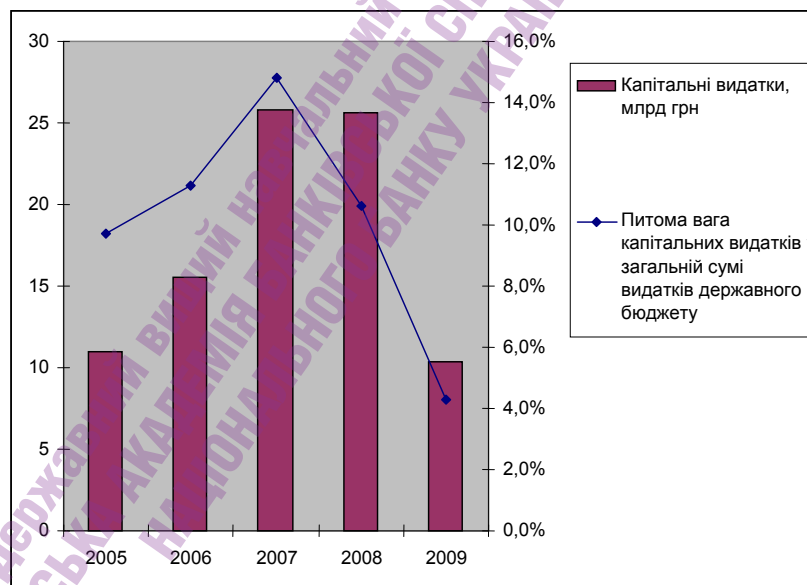


Рис. 1.13. Капітальні видатки державного бюджету за період 2005-2009 рр.

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% [302].

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%.

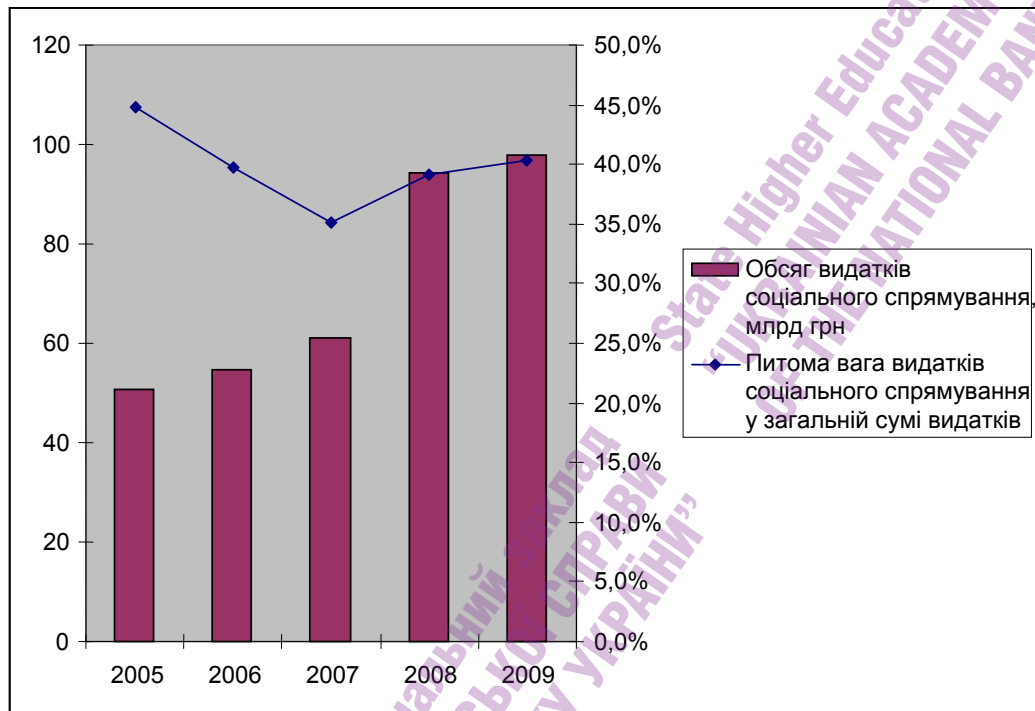


Рис. 1.14. Видатки соціального спрямування державного бюджету за період 2005-2009 рр.

Ще одним «тягарем» для державного бюджету за останні роки стали витрати на фінансування видатків 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 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% ВВП [302].

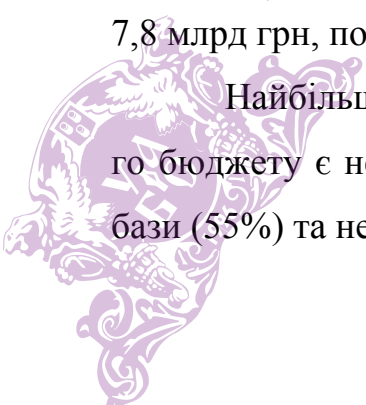
Одним з чинників макросередовища, що здійснює значний негативний вплив на реалізацію бюджетного процесу в Україні, є тінізація економіки. Бюджет недоодержує значні кошти внаслідок тінізації доходів. Згідно з дослідженнями і розрахунками, проведеними Я. Дьяченко, щорічні недоїмки зведеного бюджету становлять 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 році [331].

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 захисту [35].

Проблема неефективності використання коштів багато у чому спричинена нецільовим їх використанням. Проведений аналіз (див. рис. 1.15) 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.

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.

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%).





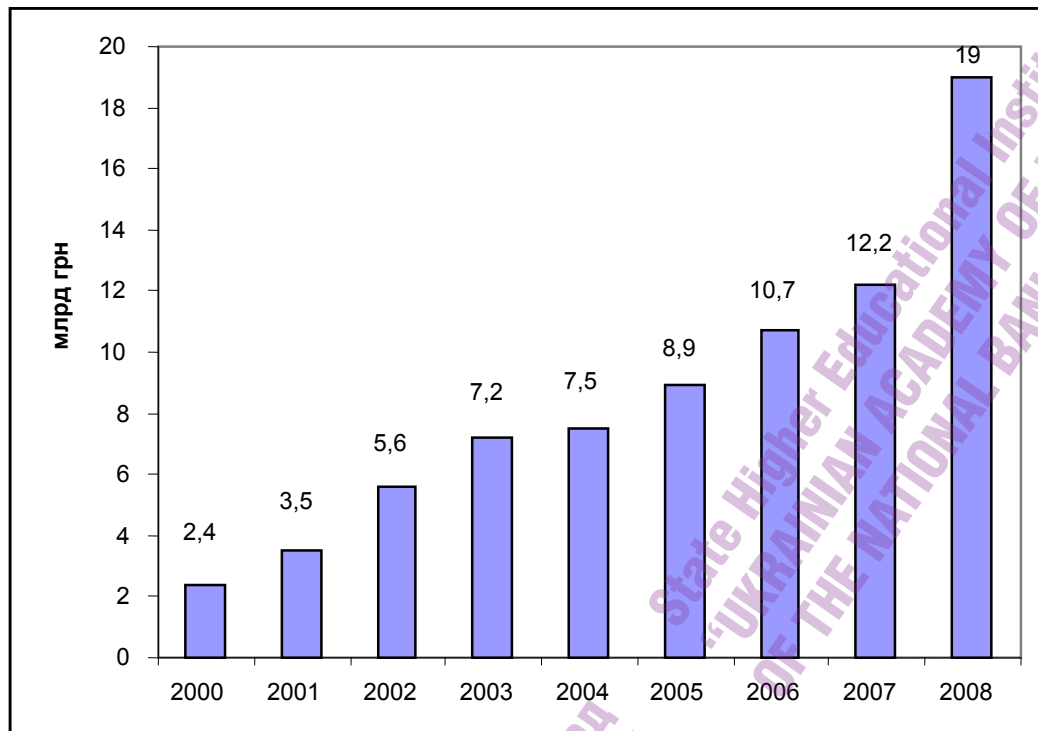


Рис. 1.15. Обсяги виявлених бюджетних правопорушень, неефективного використання бюджетних коштів, порушень та недоліків адміністрування державного бюджету [198]

Структура виявлених бюджетних порушень за 2008 рік наведена на рис. 1.16.

Що стосується порушень, які характеризують неефективне використання державних коштів, то вони набрали системного характеру, повторюються з року в рік.

На рис. 1.17 наведена структура неефективно використаних бюджетних коштів у 2008 році.

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.

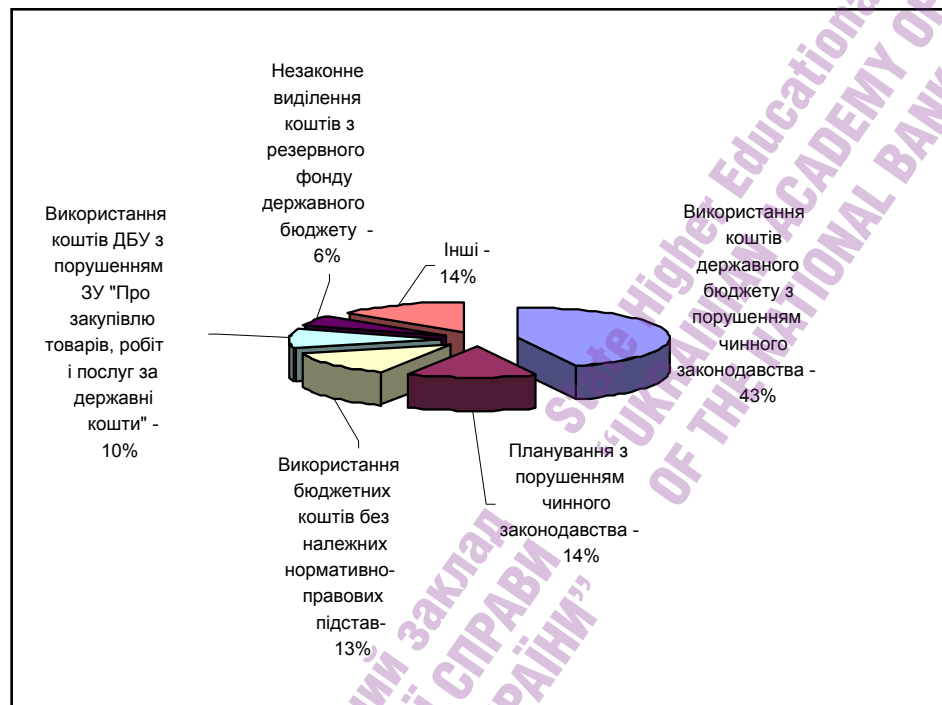


Рис. 1.16. Структура виявлених бюджетних порушень за 2008 рік

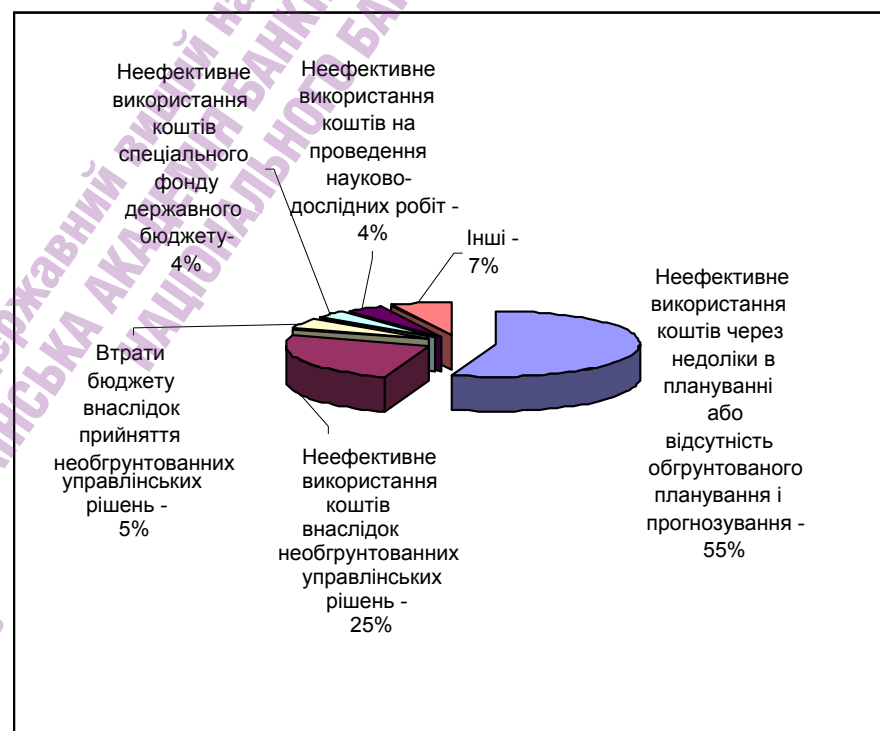


Рис. 1.17. Структура неефективно використаних бюджетних коштів у 2008 р.

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.

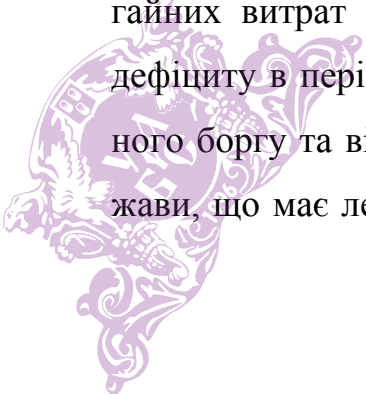
Крім того, статус головних розпорядників не є однаковим – деякі з них входять до системи виконавчої влади, інші – ні. Цей фактор може виявитися вже на етапі планування бюджету у формі диспропорцій у фінансуванні, що обумовлене тим, що планування здійснюється виконавчою владою.

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 функція [35].

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 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 [302].

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 [281].

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 [208].

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

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 [74].

В той же час недоліки в плануванні, зокрема відсутність прогнозних показників для оцінки ефективності виконання бюджетної програми в цілому та за окремими статтями спричиняє появу цілого ряду проблем. Наприклад, бюджетні кошти можуть бути спрямовані на ті програми, у реалізації яких зацікавлена не держава в цілому, а лише окремі її громадяни. Також існує ризик не ефективного використання бюджетних коштів з боку їх розпорядників за рахунок завищення рівня витрат, необхідних на виконання покладених на них функцій. Здійснення ж контролю за цими процесами є неможливим, оскільки відсутня база для порівняння фактичних результатів. [275].

### 3. Відсутність механізму відбору програм для фінансування.

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 проєктів, 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 [208].

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 органів влади щодо мінімальних обсягів видатків на ці цілі законодавство не передбачає. Договорів між державою та самоврядуванням про виконання спільних соціальних проєктів на зразок прийнятих в Європі контрактів «держава-регіон» в Україні також не існує [56].

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» [59].

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

#### **1.4. Стан оперативного управління бюджетом України в умовах розвитку економіки України і в часи 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 ресурсами [15].

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. У загальному вигляді систему органів оперативного управління бюджетом можна зобразити таким чином, як це представлено на рис. 1.18.

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.

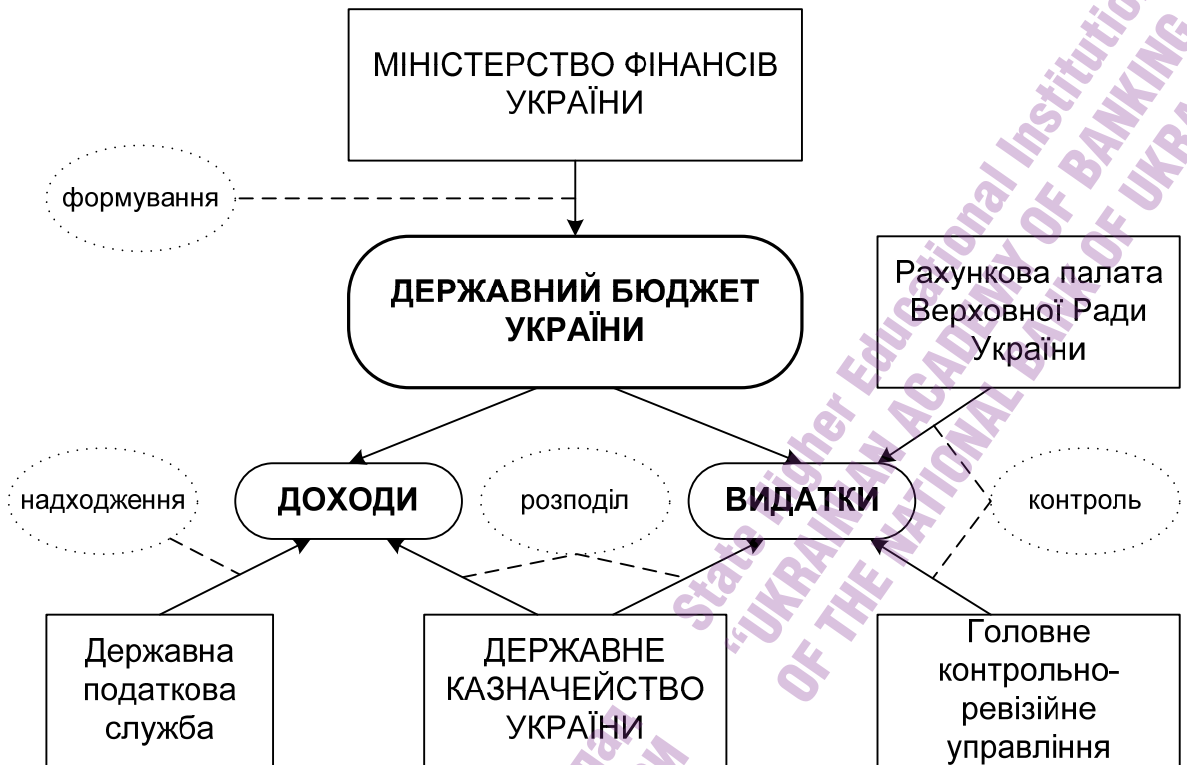


Рис. 1.18. Система органів оперативного управління бюджетом України

Проаналізуємо стан виконання дохідної частини Державного бюджету України. Загальне відхилення фактичних показників від планових показано на рис. 1.19.

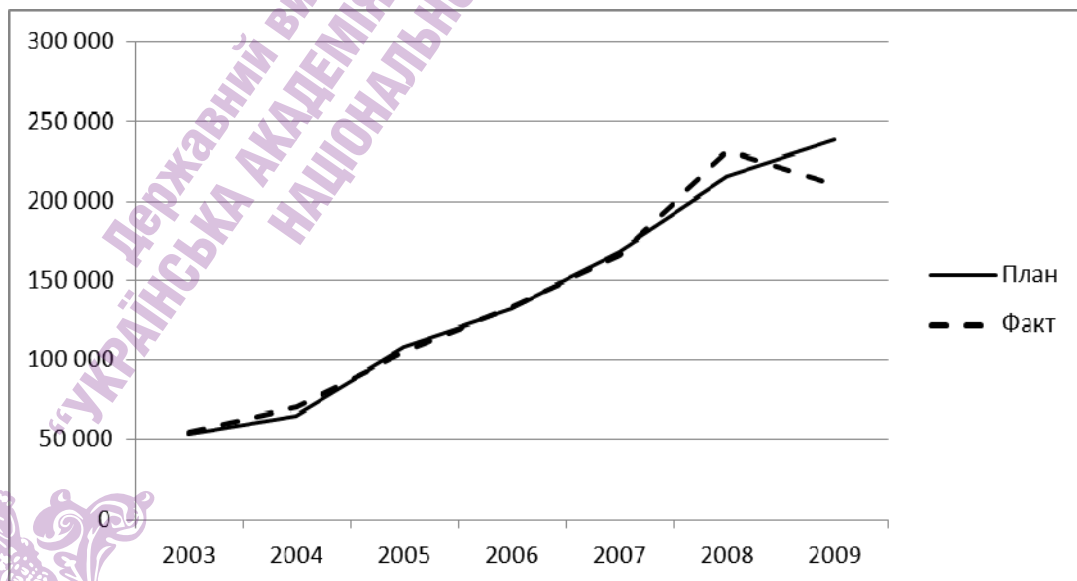


Рис. 1.19. Виконання дохідної частини Державного бюджету України за 2003-2009 рр., млн грн



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. А.1-А.2 і Б.1-Б.2 додатків). 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.

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 раза, то за наступні 3 роки планові показники зросли у 1,4 раза, а фактичні – менше ніж у 1,3 раза, в той час, як у 2009 році взагалі було падіння фактичних зборів з доходної частини (Додаток А, таблиця А.1).

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%.

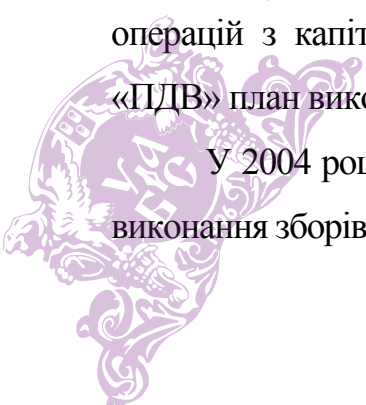
Значення інших податкових статей – акцизного збору і ввізного мита – з роками тільки зменшувалося (від 15% у 2003 р. до 10,5% у 2008 р.). Це відобразилось і на темпах зростання. Ввізне мито зросло за весь період лише у 2 рази, а за кризові роки воно зменшилося на одну третину. Збори від акцизів збільшувалися 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 збільшились, 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 недо виконання зборів з ПДВ (84% від плану) і акцизного збору із ввезених товарів (76% від

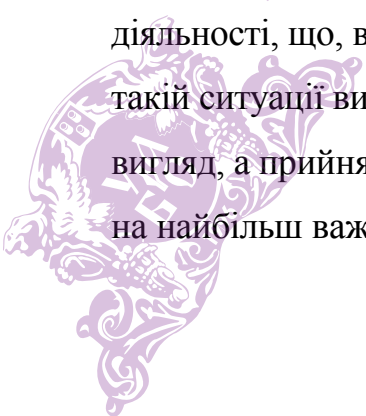


плану), в той час як майже з 25% перевиконано план з податку на прибуток підприємств, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом і цільових фондів.

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 доходну 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 додатко-



вим 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 досягнених показників за загальною сумою витрат наведено на рис. 1.20.

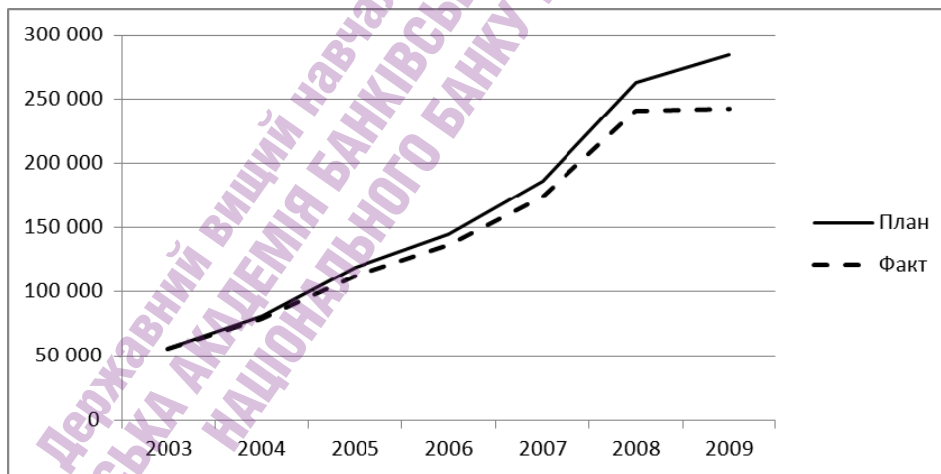


Рис. 1.20. Виконання витраткової частини Державного бюджету України за 2003-2009 рр., млн грн

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. Додаток Б, таблиця Б.2) – 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.

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 2003 рік (рис. 1.21). 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. З цієї точки зору витрати бюджету були достатньо диверсифіковані.

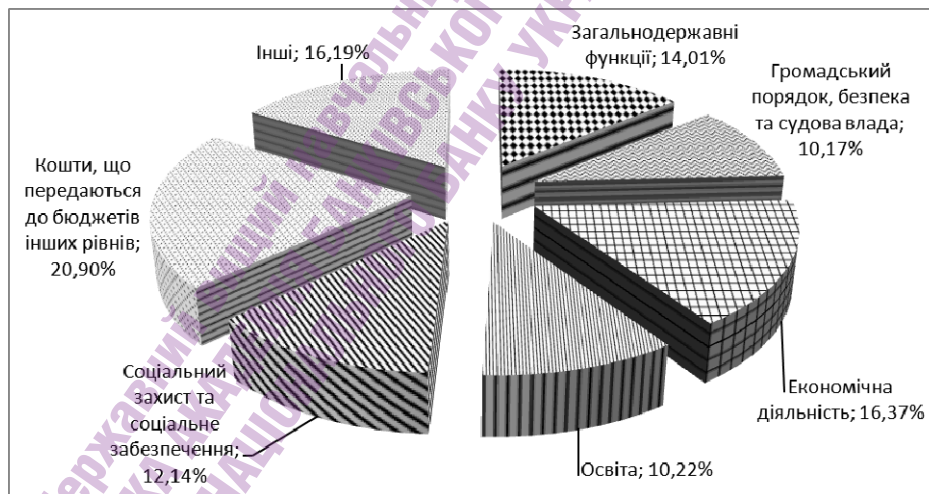


Рис. 1.21. Структура витрат Державного бюджету України у 2003 р.

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. 1.22).

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%). Інші статті відставали від середнього темпу збільшення витрат і необхідно відзначити незначне зростання витрат на оборону (183%), охорону навколишнього середовища (251%), загальнодержавні функції (316%), охорону здоров'я (320%).

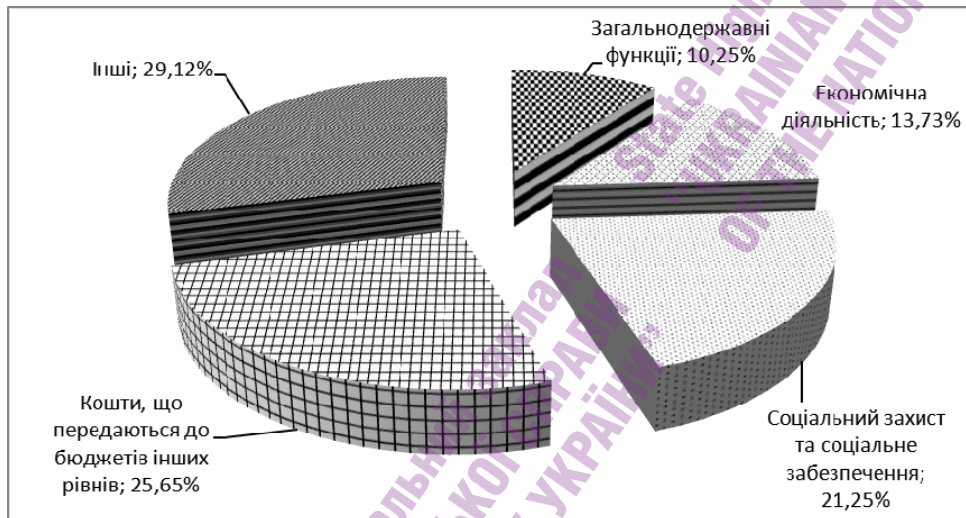


Рис. 1.22. Структура витрат Державного бюджету України у 2009 р.

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 – соціаль-

ний 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 слабо. 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 використання 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. 1.23.



Рис. 1.23. Основні форми фінансового контролю [15]



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. 1.7 [278].

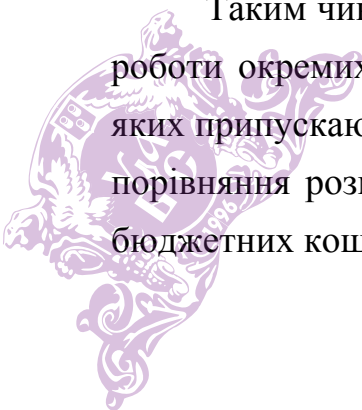
Цей період у роботі Контрольно-ревізійного управління України характеризується зменшенням кількості об'єктів, які підлягали перевірці більше ніж у двічі. При цьому суттєве зниження цього показника припадає саме на роки світової фінансової кризи (2007-2009 рр.). Майже аналогічна ситуація і з перевіркою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

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%.



Таблиця 1.7

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



Більш детальний розгляд результатів роботи КРУ в роки світової фінансової кризи (2007-2009 рр.) наведено в табл. В.1 додатків.

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 раза кількість зупинених операцій з бюджетними коштами; дещо зросла кількість порушених кримінальних справ за матеріалами ревізій і перевірок; у 1,5 раза зросла кількість притягнених до адміністративної відповідальності осіб і 1,6 раза фактично внесених адміністративних штрафів.

4. Щодо стану усунення фінансових порушень: зросло надходження фінансових ресурсів у 2,8 раза, при цьому до загального фонду бюджету у 1,2

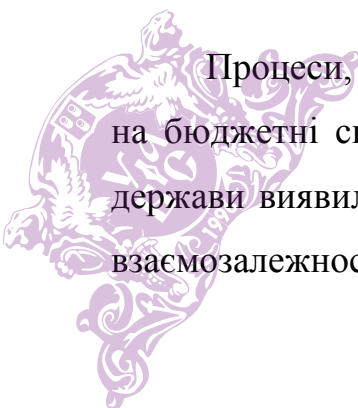
раза, а до спеціального фонду у 1,9 раза; відшкодовано і поновлено витрат фінансових і матеріальних ресурсів у грошовому еквіваленті у 1,4 раза більше, в тому числі бюджетних організацій – у 1,8 раза більше; збільшилися нецільові витрати фінансових ресурсів у бюджетних установах і організаціях у 1,7 раза; збільшення незаконних витрат у 1,6 раза, в тому числі у бюджетних установах і організаціях – в 1,9 раза; суттєво збільшено асигнувань або розірвано договорів (у 4,4 раза), 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 проведення 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.

### **1.5. Основні (загальні) проблеми реалізації державного бюджету в останні роки**

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



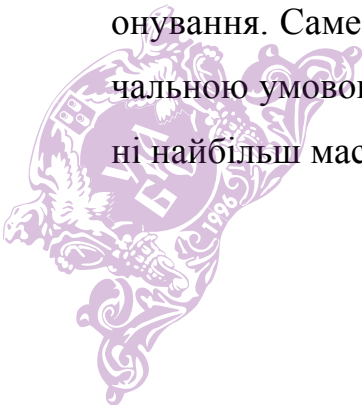
країні, неминуче впливають на всі інші. Розглянемо основні зміни, які відбуваються у сучасному світі останніми десятиріччями.

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 часу [328].

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. 1.8).



Таблиця 1.8

## Еволюція світових економічних криз [10]

Період кризи	Характер кризи	Наслідки для світової економіки
1929-1933	Криза перевиробництва	<ul style="list-style-type: none"> <li>- високий рівень безробіття;</li> <li>- падіння рівня життя середнього класу – службовців, інтелігенції, представників малого бізнесу, банкрутства фермерів;</li> <li>- падіння цін у США, Німеччині, Франції та Великобританії, що супроводжувалося різким скороченням виробництва;</li> <li>- глибока криза банківської системи, знецінювання національних валют;</li> <li>- Великобританія, Франція та Німеччина припинили платежі за зовнішніми запозиченнями. У 1931 році США відклали на один рік всі платежі за зовнішніми боргами;</li> <li>- падіння вартості акцій, дестабілізація ситуації на валютних біржах (1929-1933);</li> <li>- 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%)</li> </ul>
1973-1974, 1981-1982	Структурна криза (сировинна та енергетична)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- різке скорочення виробництва в енергоємних галузях та автомобільній промисловості;</li> <li>- 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%);</li> <li>- 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</li> </ul>
1997-1998	«Перегрів» економік та суперечності у світовому русі капіталу	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- втрати російської економіки, яка була офіційно визнана неплатоспроможною, оцінюються в 100-120 млрд дол.;</li> <li>- у три рази знецінилися фінансові та виробничі активи української економіки (фізичних та юридичних осіб) у доларовому еквіваленті</li> </ul>
2001-2002	Світовий тероризм	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.
Кінець 2007 – до цього часу	Криза світової банківської системи	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.

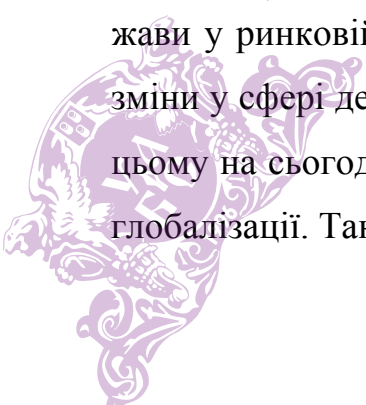


Як бачимо, із прискоренням розвитку людства скорочуються періоди виникнення глобальних економічних криз, зростають їх масштаби, а головне – вони переміщуються із сфери виробництва у сферу фінансів. Але головним є те, що зростає роль державних фінансів у процесі подолання наслідків економічних та фінансових 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 впливань коштів у економіку та націоналізації збанкрутілих фінансових інститутів більшість країн повторили б долю Ісландії [9].

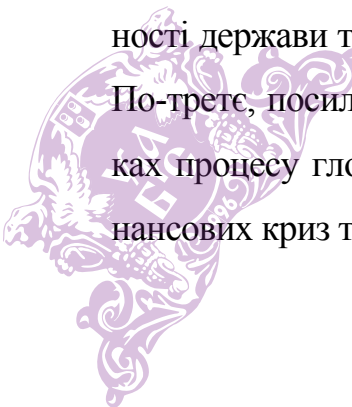
Дану думку поділяє і Т. Вахненко. Зокрема вона пише: «У теоретичному плані поточна фінансова-економічна криза довела, що теорія раціональних очікувань і гіпотеза ефективних ринків є недієздатними: ринкові суб'єкти не володіють достовірною інформацією і не в змозі передбачити розвиток майбутніх подій» [42]. 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 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'юктурних коливань з епіцентрів виникнення криз до інших країн світу [395].

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 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.



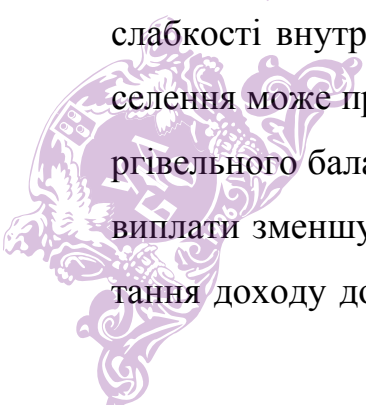


Відповідно, базуючись на вищевикладеному, а також на аналізі, проведеному у попередніх пунктах роботи, ми можемо виявити основні проблеми організації та реалізації бюджетного процесу, а також визначити стан оперативного управління бюджетом в умовах розвитку економіки України в часи світової економічної 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 торговельного 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 року [231].

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.

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%).

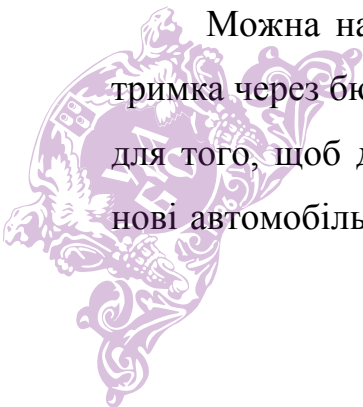
Проблема дефіцитності державного бюджету вже зараз є настільки гострою, що Україна потребує негайного скорочення витрат у соціальній та енергетичній сферах. На думку В. Пинзеника, якщо врахувати дефіцит Пенсійного

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 грн. [210].

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.

У доповіді «Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави» [302] цілком доречно вказується на те, що політика України у сфері бюджетних видатків потягом 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. 1.24).

Можна навести і ще одне порівняння не на користь нашої країни. Підтримка через бюджет інвестицій у фізичну інфраструктуру є непоганим 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% [179].

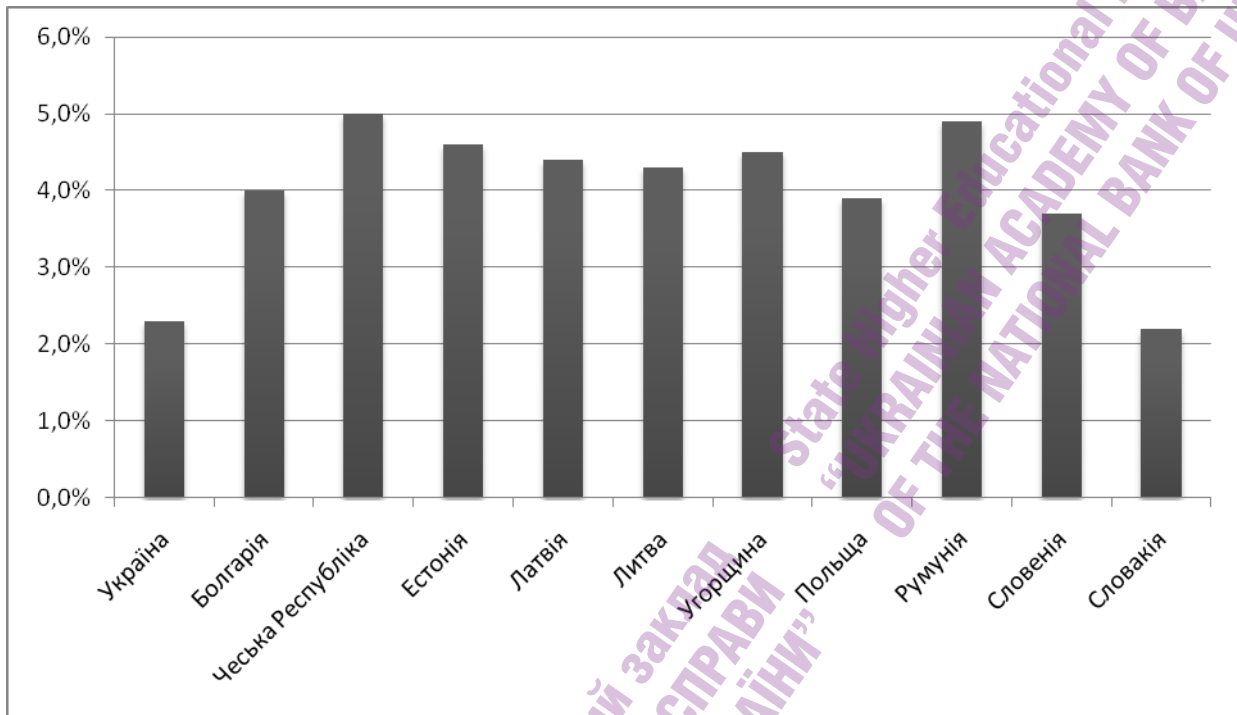


Рис. 1.24. Бюджетні інвестиції в основний капітал у деяких країнах Європи у 2008 р., % ВВП

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

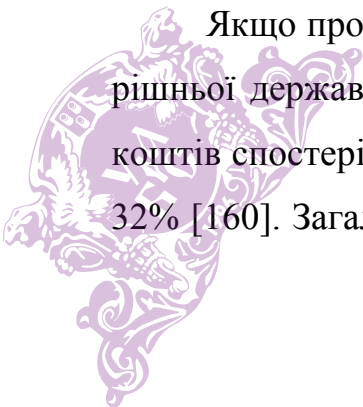
множинність програмної державної підтримки призводить до розпорошування коштів та створює реальну проблему недофінансування окремих заходів.

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. Подібна ситуація призвела до того, що згідно з даними, які наводить В. Пинзеник, держава щомісяця запозичає від 10 до 15 млрд грн [179].

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 грн [179]. І з початку 2010 року НБУ вже придбав ОВДП на 18,5 млрд грн [102]. 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% [160]. Загальна динаміка зміни дохідності за облігаціями внутрішньої дер-



жавної позики наведена на рис. 1.25. При побудові графіка враховувалися лише операції з ОВДП, кошти за якими були залучені до бюджету.

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.

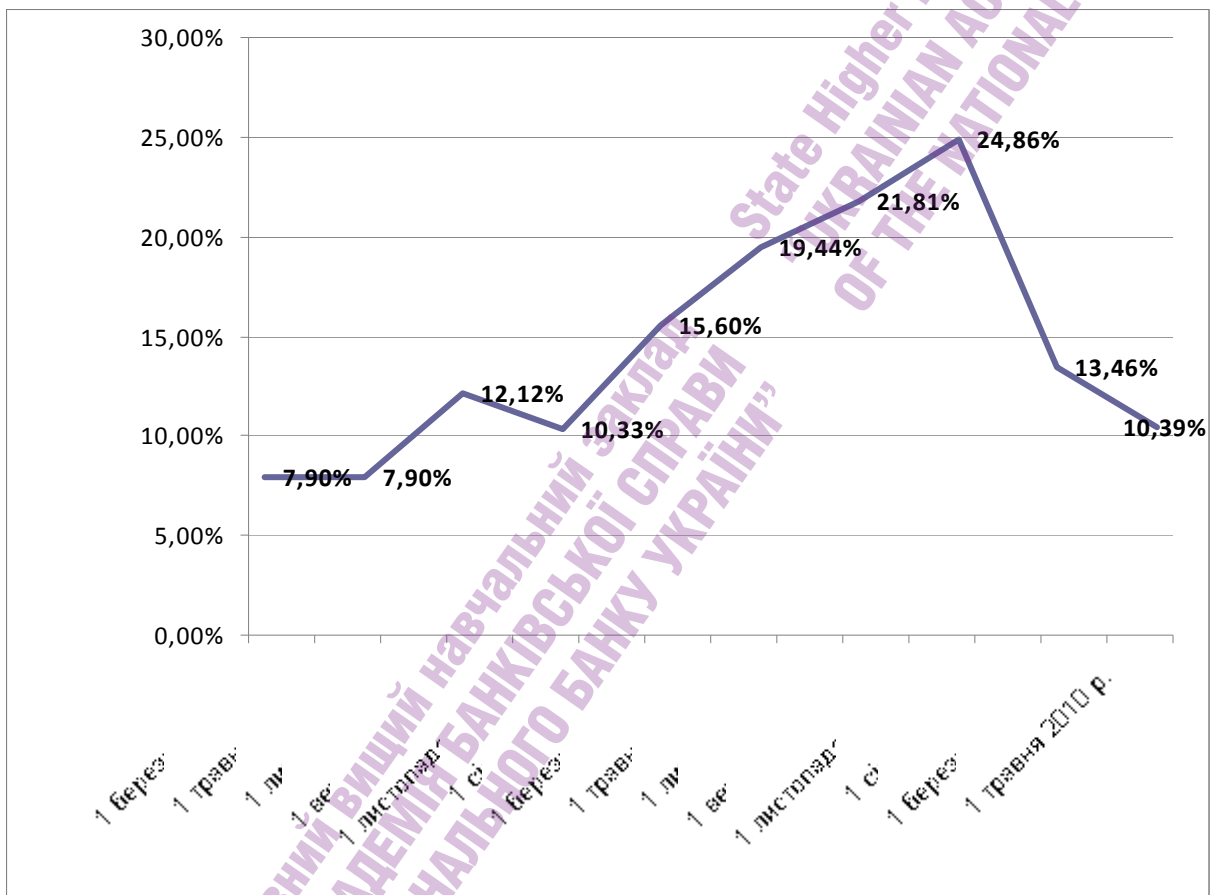


Рис. 1.25. Зміна середньої дохідності за ОВДП за період 2008-2010 роки [195]

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.

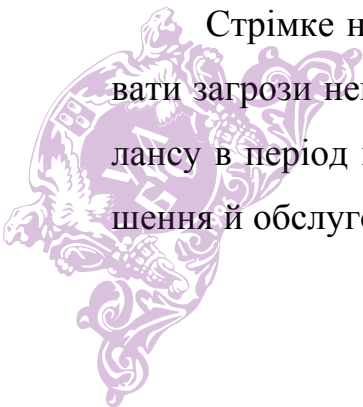
Так, В. Геєць пише, що нарощування державного боргу відбувається стрімкими темпами [302]. Заборгованість уряду за ОВДП збільшилася на 25,4 млрд грн лише за IV квартал 2008 р. і на 19,1 млрд грн за 7 місяців 2009 р. При цьому за січень-липень 2009 р. сума ОВДП, які перебувають у власності НБУ, збільшилася 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 організацій (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 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 відмітити, що у 2009 році ситуація дещо погіршилася. 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. 1.9.

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 1.9

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 конкуренції [331].

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

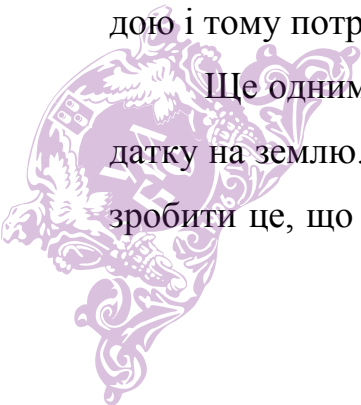
сфері, вказує на те, що зазначені зміни були підготовані ще в рамках роботи з підготовки нового бюджетного кодексу в 2009 році і вони не мають принципового характеру. На його думку, серйозна реформа мала б передбачати перш за все формування міжбюджетних трансфертів, виходячи із соціальних стандартів, але це неможливо без реформування місцевого самоуправління в цілому й адміністративно-територіального устрою зокрема [279].

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 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.



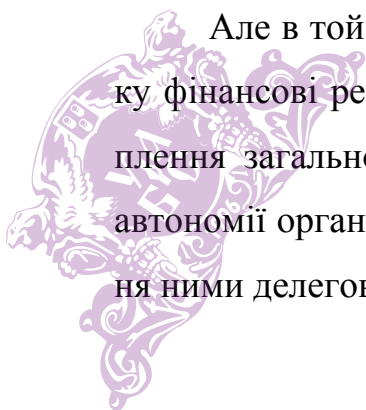
В той же час надання місцевій владі права встановлювати ставки зазначеного податку реально змогло б посилити фінансову основу місцевого самоуправління.

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. Корнеєв [123], 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. Корнеєва, 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.



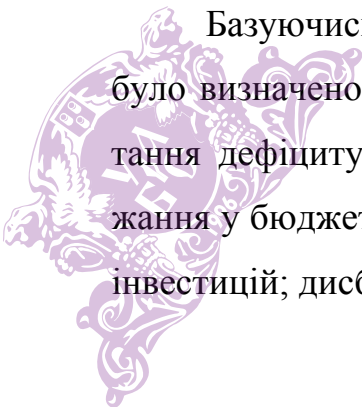
В Україні рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування є обмеженим (на що вище вказували), що призводить до виникнення суперечності між широким обсягом повноважень та недостатнім рівнем їх фінансового забезпечення.

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 приймались 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 органами [302].

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.



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.

## ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 1

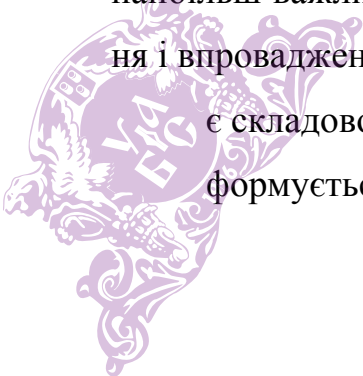
Бюджетна політика є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомою складовою фінансової і економічної політики. Від своєчасного визначення напрямів бюджетної політики багато в чому залежить функціонування бюджетної системи в цілому. В сучасних умовах економічного буття без ефективної бюджетної політики неможливо забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку країни, подолання наслідків фінансової кризи, зростання добробуту населення, покращення діяльності суб'єктів господарювання.

Формування бюджетної політики є надзвичайно складним механізмом, який потребує врахування багатьох факторів, залежить від концептуальних засад розвитку держави і суспільства, пріоритетів економічної і фінансової політики держави, виконання нею своїх основних функцій.

Розглянуті в роботі підходи щодо визначення сутності бюджетної політики різними науковцями дозволяють узагальнити існуючі точки зору і виокремити найбільш важливі елементи, які обов'язково супроводжують процес формування і впровадження в дію бюджетної політики:

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;

включає дії з фінансовими ресурсами і рамках бюджетних відносин.

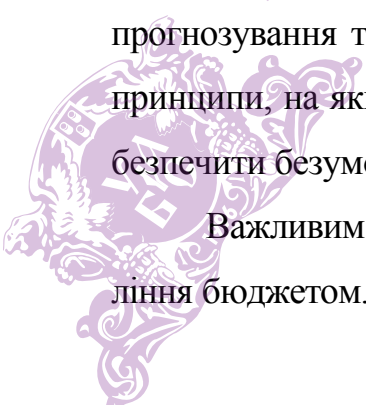
На базі зазначених рис було сформульоване авторське визначення бюджетної політики як комплексу заходів в складі фінансової політики, які формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади по мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на конкретному етапі розвитку держави.

На практиці бюджетна політика реалізується за допомогою бюджетного менеджменту - сукупності взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів та методів, які спрямовані на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають в процесі руху бюджетних потоків.

Система управління бюджетом є комбінацією двох елементів. Першим є сукупність органів управління. Другим – етапи та методи управлінської діяльності в бюджетному процесі.

Бюджетний менеджмент – це комплексна системи реалізації сукупності управлінських функцій державними органами регулювання бюджетного процесу, шляхом використання специфічних прийомів і методів, спрямованих на ефективне регулювання бюджетних потоків. Існуюча система управління бюджетом в цілому відповідає сучасним вимогам, але окремі її елементи потребують вдосконалення. Зокрема 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.

Важливим елементом системи бюджетного менеджменту є оперативне управління бюджетом. Дослідження стану оперативного управління бюджетом України в



часи світової фінансової кризи дозволило виявити основні тенденції, характерні для кризового бюджетного управління, – відмова від стратегічної орієнтації бюджету на користь вирішення тактичних завдань, хронічне недофінансування статей на економічний розвиток при одночасному зростанні видатків на утримання органів правопорядку, судової влади та соціальних статей державного бюджету, зростання кількості бюджетних правопорушень як в кількісному, так і грошовому вигляді.

Головною проблемою оперативного управління бюджетом України є фінансування статей, які в більшій мірі спрямовані на вирішення тактичних завдань і нехтування стратегічно важливими витратами з позицій перспектив розвитку держави.

Оцінка контрольних заходів в комплексі оперативного управління бюджетом України показала, що кількість порушень за зазначені роки зростала як в кількісному, так і грошовому виразі. Тому можна стверджувати, що заходи наступного контролю не є працездатними, а органи державної влади, які відповідальні за їх проведення свою роботу виконують на недостатньому рівні.

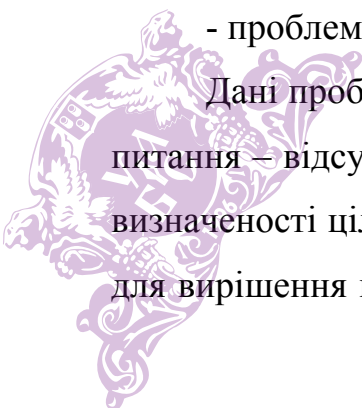
Таким чином, на основі фактичного матеріалу було переконливо доведено не ефективність роботи органів оперативного управління бюджетом через неспроможність формування реалістичних планів і виконання прийнятих планових показників.

Бюджетний процес в Україні пройшов значний еволюційний шлях, втім і на сьогодні цілий ряд проблем залишається невирішеним – починаючи від самого процесу прийняття бюджету, закінчуючи його виконанням та відповідальністю за бюджетні порушення.

Умовно проблеми бюджетного процесу в Україні можна розділити на три категорії:

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

Дані проблеми тісно пов'язані між собою та 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 підри-





ває майбутній потенціал України та є однією із основних причин дефіциту Державного бюджету. Широке ж використання зовнішніх позик для покриття дефіциту зменшує здатність держави до проведення самостійної економічної політики та призводить до втрати економічної незалежності.

Результати, отримані автором і представлені в даному розділі було опубліковано у таких працях автора:

1. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.

2. Фролов С. М. Аналіз проблем реалізації державного бюджету України // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія “Економічні науки” : Випуск 25 : У трьох частинах. – Черкаси : ЧДТУ, 2010. – Частина III, Том I. – С. 175–183.

3. Фролов С. М. Дослідження проблем реалізації бюджетного процесу в Україні / С. М. Фролов // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. – № 3(48), Том 2. – 2010. – С. 32–40.

4. Фролов С. М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С. М. Фролов, О. О. Білопільська // Вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1. – С. 8–14.

5. Фролов С. М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С. М. Фролов // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського : збірник наукових праць. – Вип. 19. Серія «Історія». – Вінниця, 2011. – С. 214–218.

6. Фролов С. М. Стан оперативного управління бюджетом в умовах розвитку економіки України і в часи світової фінансової кризи / С. М. Фролов // Шляхи та інструменти прориву економіки України : матеріали Міжнародної конференції, м. Одеса, 21–22 жовтня 2010 року / ІПРЕЕД НАН України. – м. Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2010. – С. 195–197.



## РОЗДІЛ 2

# ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПРИНЦИПИ І ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЯХ

### 2.1. Визначення статусу і характеристика прикордонних територій (адміністративно-територіальних одиниць)

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 [73].

Перш ніж детально аналізувати соціально-економічну політику держави у прикордонних територіях, розвиток цих територій, необхідно визначити їх 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.) [11].

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 простору [234].

Відповідно прикордонний – наближений 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 наближені 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.

У ст. 133 Конституції України визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села [118].

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 самоврядування [262].

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.

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 [234].

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 [263].

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 тлумачень термінів «прикордонна торгівля», «прикордонна територія», «суб'єкти прикордонної торгівлі» тощо в даному нормативному акті немає [265].

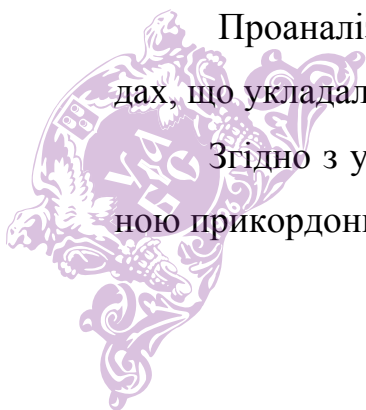
Єдиний законодавчий акт України, що дає більш-менш чітке тлумачення терміна «прикордонна територія» – це Концепція Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів, згідно з якою прикордонний регіон (прикордонна територія) – адміністративно-територіальна одиниця різного рівня, розташована 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 км від кордону [257].



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 кордону [255].

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 якоїсь адміністративно-територіальної одиниці розташована між 30-м і 50-м км від лінії кордону, вона вважається частиною прикордонної смуги [116].

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 держав [324].

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 кордону [249].

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 відносини, але й відігравати провідну роль у взаємодії між економіками суміжних суверенних держав [76]. 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 регіону [313].

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».

У загальному випадку прикордонний регіон можна трактувати як регіон, для якого визначальним є наявність державного кордону та який характеризу-

ється широкими можливостями міжрегіонального та транскордонного співробітництва із сусідніми регіонами та державами [282].

3. 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-ти кілометрову 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 єврорегіони [72].

Підхід 3. 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.

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 [44].



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 [158].

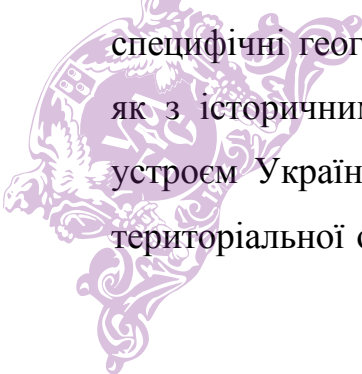
Ряд учених чітко ідентифікують прикордонний регіон як адміністративно-територіальну одиницю, що перебуває на наступному після державного рівні та розташована безпосередньо вздовж державного кордону. Це визначення базується на визначенні поняття «регіон», яке було запропоновано Асамблеєю Європейських 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» [402].

Тобто наші попередні висновки про те, що прикордонна територія за загальноприйнятими критеріями цілком відповідає адміністративно-територіальній одиниці країни підтверджуються.

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 кордону [157].

Оскільки існують розбіжності у поглядах на кількість адміністративно-територіальних одиниць, що складають прикордонний регіон, а також не визначається їх рівень, 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 задекла-



рований 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».

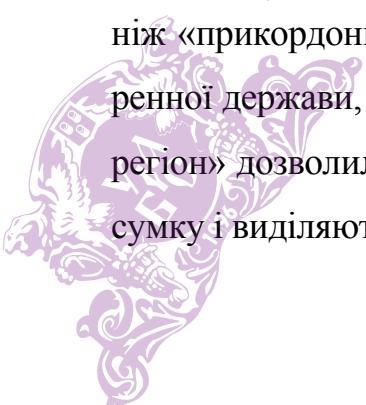
Транскордонний регіон – певна територія, яка характеризується наявністю схожих природно-географічних умов та охоплює прикордонні адміністративно-територіальні одиниці сусідніх держав.

Наявність кордону є тим чинником, що визначає транскордонний регіон серед сукупності територіальних регіонів. Не може бути транскордонного регіону на несуміжних територіях [128].

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 [137]. 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 [321].

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.

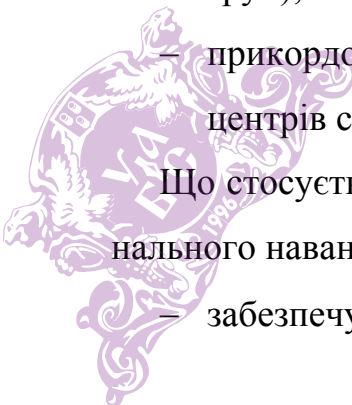


Аналіз різних підходів до трактування сутності поняття «прикордонна територія» дозволив дійти висновку, що будь-яка прикордонна територія знаходиться на перетині двох чи більше дотичних систем (у даному випадку держав), причому саме прикордонна область є тим унікальним місцем, де ці відмінності нівелюються, утворюючи зону зі специфічними властивостями, до яких можна віднести такі:

- наявність кордону;
- 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 [156].

Що стосується особливостей прикордонних територій з точки зору функціонального навантаження, то можемо виділити такі:

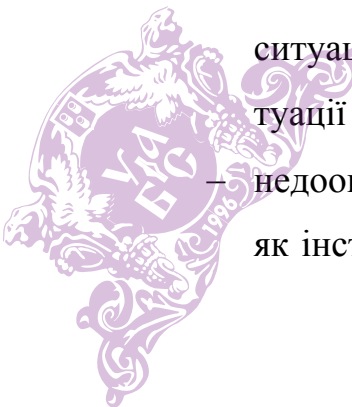
- забезпечують трансграничний рух товарів;



- виконують контактні та бар'єрні функції під натиском динамічно зростаючого трансграничного руху населення у формах міжнародної 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 країн [209];
- 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:

- 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);
- 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 [313].

Крім того, можна виділити проблеми, що стримують розвиток прикордонних територій України (складено з використанням досвіду вітчизняних фахівців [51]):

- 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;
- 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 напрями:

- 1) співробітництво, що відбувається на кордоні України з ЄС;
- 2) співробітництво вздовж кордонів колишніх радянських республік, зокрема України, Росії, Білорусі й Молдови [283].

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 [207].

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 установаження та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва [263].

Найбільшого розвитку прикордонне співробітництво в Україні набуло у формі єврорегіонів.

Єврорегіон є специфічною формою співробітництва між прикордонними територіями двох або більше держав, яка має на меті забезпечення взаємних зусиль для реалізації заходів у різних сферах (економічна, соціальна, культурна тощо), що не суперечать національним законодавствам та міжнародному праву для розв'язання спільних проблем в інтересах населення прикордонних територій по різні боки державного кордону.

На кордонах України та держав-сусідів створено і функціонує на сьогодні сім єврорегіонів (див. табл. 2.1), до участі у яких залучено дев'ять областей України та адміністративно-територіальні одиниці п'яти прикордонних інозем-

них 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;
- низький рівень інформаційного забезпечення діяльності євро регіонів [125].

Підводячи підсумки дослідження статусу і характеристик прикордонних територій (адміністративно-територіальних одиниць), відмітимо, що прикордонна територія – така адміністративно-територіальна одиниця (або її частина або їх об'єднання), частиною меж якої є державний кордон, яка володіє рядом специфічних особливостей, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), та яка бере участь у виконанні специфічних функцій, пов'язаних з транскордонною діяльністю (експорт/імпорт товарів та послуг, міграція робочої сили тощо).

Таблиця 2.1

#### 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, Польща, Білорусь	Волинська
Нижній Дунай	1998	Україна, Молдова, Румунія	Одеська
Верхній Прут	2000	Україна, Молдова, Румунія	Чернівецька
Дніпро	2003	Україна, Росія, Білорусь	Чернігівська
Слобожанщина	2003	Україна, Росія	Харківська
Ярославна	2007	Україна, Росія	Сумська



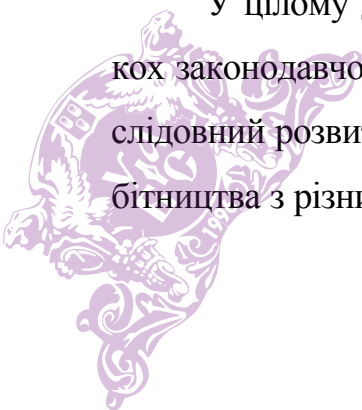
Основним критерієм, що ідентифікує прикордонну територію, є відстань від державного кордону (як правило, 30-50 км від кордону). У той самий час необхідно враховувати і економічні та соціокультурні, історичні особливості території, що може значно розширити межі конкретної прикордонної території.

Однією з особливостей прикордонних територій є здійснення прикордонного (транскордонного) співробітництва. В Україні найбільш поширеною формою такого співробітництва є єврорегіони, яких на сьогодні налічується сім.

## **2.2 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 об-



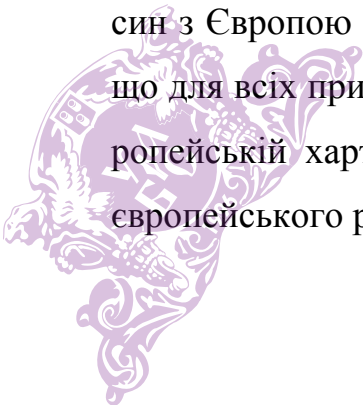
ластей України має кордони з іноземними державами, стає зрозумілим, що така політика стосується тієї чи іншою мірою (зі своєю специфікою) всієї країни.

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 [140].

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 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.

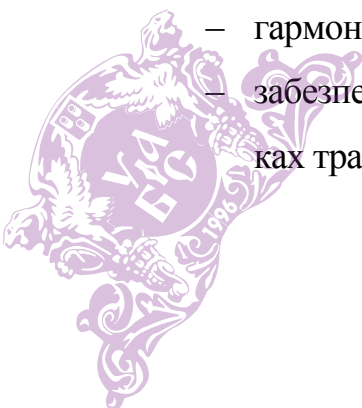
Що стосується законодавства, яким слід керуватись, то воно охоплює як внутрішні нормативно-правові акти, так і міжнародні угоди, конвенції, хартії, ратифіковані Україною.

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 ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення» [263].

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;
- 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.

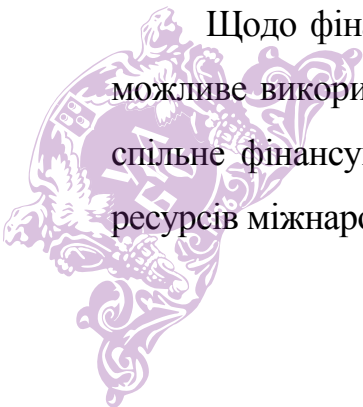
Формами транскордонного співробітництва є співпраця у рамках створеного єврорегіону шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах (які регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва) або шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Держава, крім правових рамок, створює й інші умови для забезпечення ефективною 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 України [263].

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.

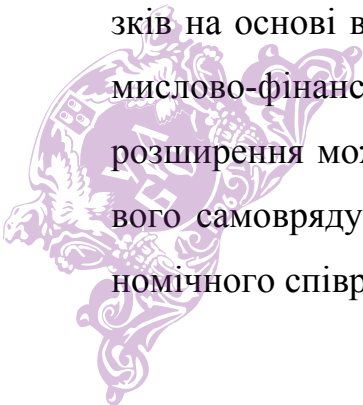
Щодо фінансової допомоги в реалізації проектів, то законом визначено, що можливе використання коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, спільне фінансування із залученням міжнародної технічної допомоги, кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій.



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 України [263].

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» [120]. 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.

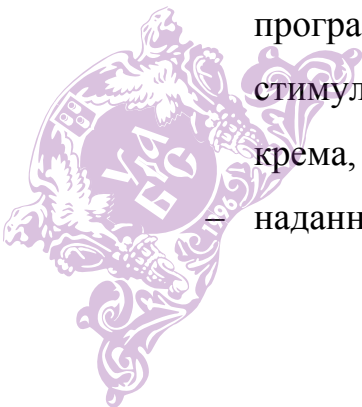


З 1 січня 2006 року набрав чинності інший Закон України, а саме «Про стимулювання розвитку регіонів». І хоча у рамках цього нормативно-правового акта формалізується державна політика здебільшого щодо підтримки регіонів у цілому, однак він містить важливі норми, які формують підґрунтя для визначення регіонів, які повинні бути забезпечені державною підтримкою.

Так, згідно з цим законом, є специфічні території, що отримали назву депресивних, які вимагають посиленої уваги з боку держави, а саме «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» [259].

Стаття 7 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначає наступний перелік заходів з метою стимулювання розвитку депресивних територій:

- 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 » [259].



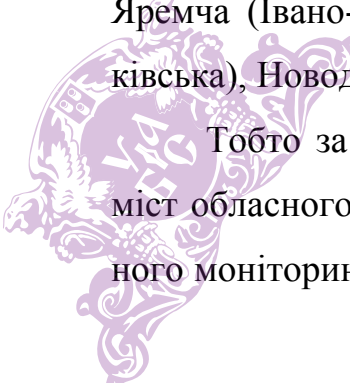
Для конкретної реалізації цього закону урядом України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. У Стратегії визначається наявність суттєвих диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, а також наголошується на необхідності підвищення їх конкурентоспроможності 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:

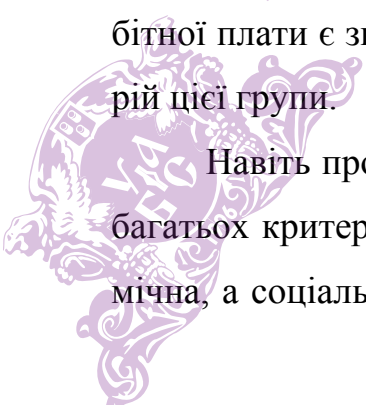
1) регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 року – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим;

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 кар-





тини 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).

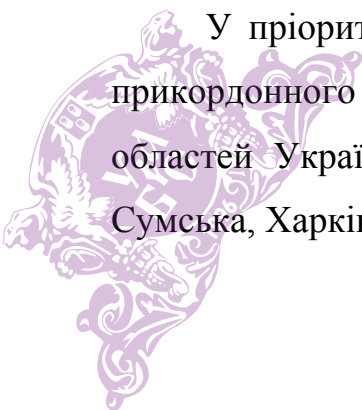
Тому нами пропонується використання цілого ряду показників, які спроможні більш адекватно оцінити стан конкретної території і на підставі цього приймати виважені рішення щодо визначення розміру бюджетної допомоги (див. табл. Ж.1 додатків).

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. Д.1 додатків. У майбутньому планується створити ще кілька єврорегіонів: «Сян», «Дністер», «Донбас».

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 [73].

Серед конкретних заходів, які реалізовані і реалізуються в рамках цієї стратегії щодо транскордонного співробітництва, необхідно відзначити подані у табл. 2.2.

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 проєктів із чіткими строками виконання і визначеними грошовими сумами (див. табл. Е.1 додатків). І хоча, суми не є значними, проте в реалізації таких проєктів можуть бути задіяні і приватні інвестори.

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.

Таблиця 2.2

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 документів [213])

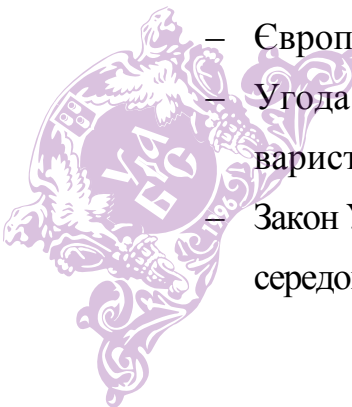
	Назва заходу	Відповідальні органи влади
	2008 рік	
1.	Підготовка та забезпечення реалізації у рамках Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки проектів, спрямованих на підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних територій, поліпшення їх екологічного 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 виділення цільової субвенції	Мінекономіки, Мінрегіонбуд, інші заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади

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 розвитку [71].

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 по-  
жвавленню транскордонного співробітництва, створює умови для вдосконален-  
ня законодавства України в цій сфері, визначає політику органів влади у прико-  
рдонних регіонах, допомагає у здійсненні контролю за виконанням визначених  
законодавчо-нормативних актів.

Необхідно відзначити, що суттєву підтримку транскордонного співробіт-  
ництва надає Європейський Союз у рамках Плану дій ЄС – Україна. Зокрема,  
протягом 2004-2006 рр. під час реалізації програм «Польща – Україна – Біло-  
русь», «Угорщина – Словаччина – Україна», «Румунія – Україна» загальний об-  
сяг фінансування становив 100,5 млн євро (див. рис. 2.1).



Рис. 2.1. 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. 2.2).

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 [405].

Таблиця 2.2

Індикативні асигнування на програми транскордонного співробітництва  
2007-2013 рр., млн євро [322]

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 роз-

глянемо, що саме здійснювалось і планується 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. 2.3), але говорити про суттєві зрушення в економіці регіону досить важко.

Таблиця 2.3

## 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. 2.4), 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 2.4

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-учасникам конкурентоспроможну продукцію.

Що стосується єврорегіону «Ярославна» (табл. 2.5), 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.

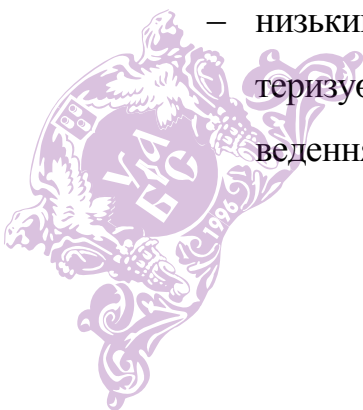
Таблиця 2.5

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. 2.2);





- недостатня економічна спрямованість проектів, що реалізуються за рахунок коштів ЄС; здебільшого вони підтримують політичні й культурні сфери (рис. 2.3);
- 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.

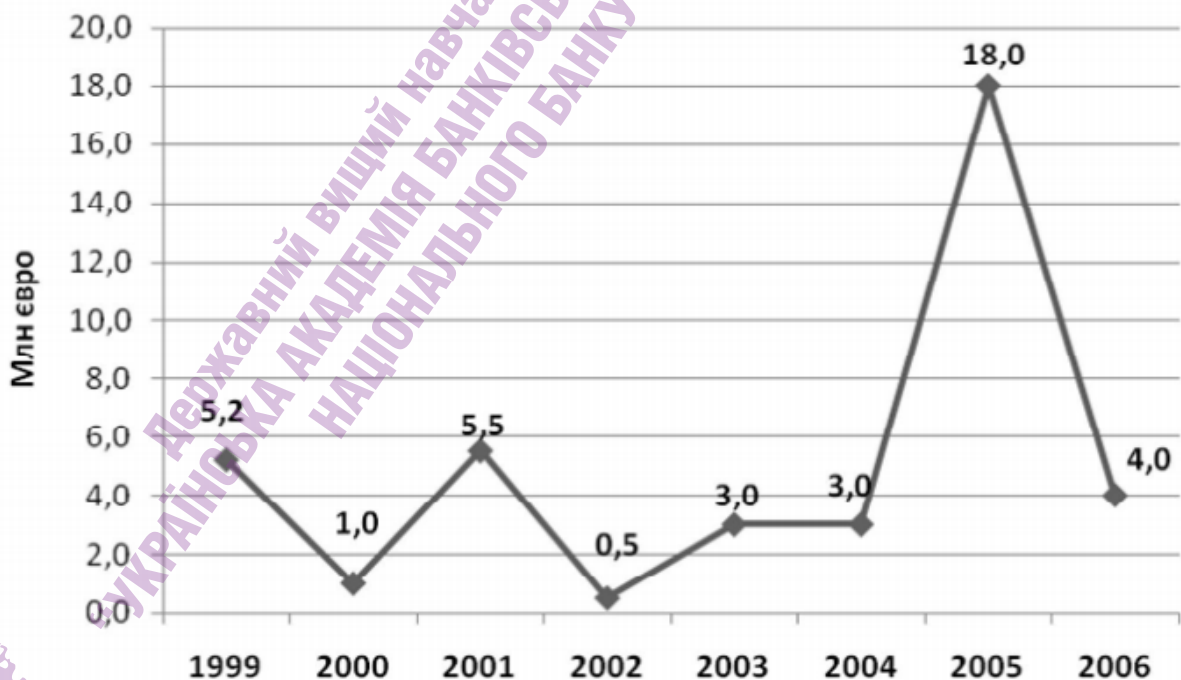


Рис. 2.2. Фінансова допомога Україні в рамках програм транскордонного співробітництва TACIS CBC, 1999-2006 рр. [405]



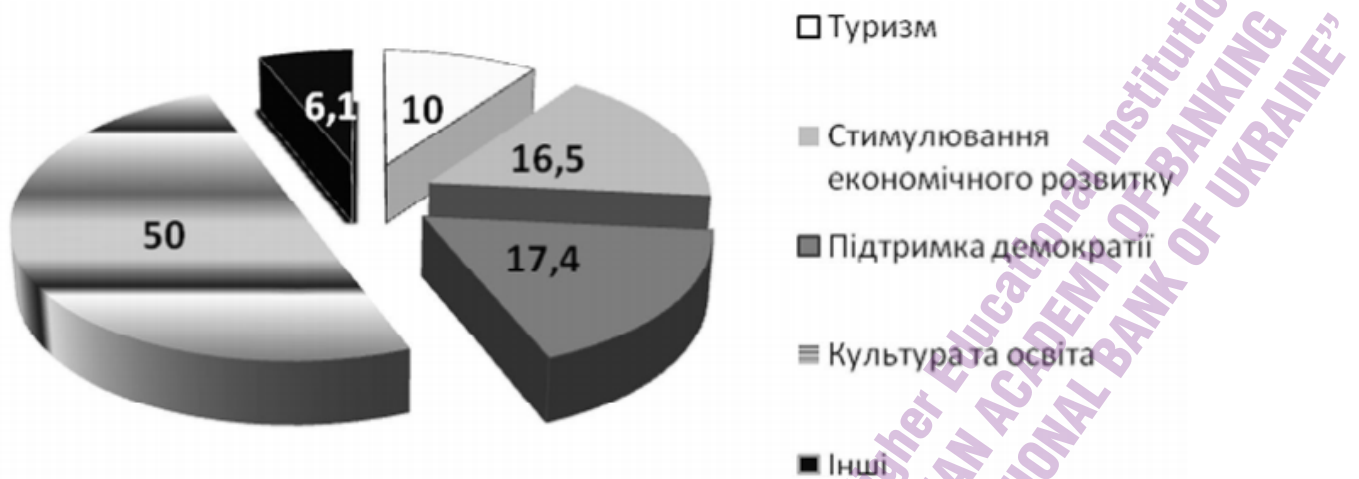
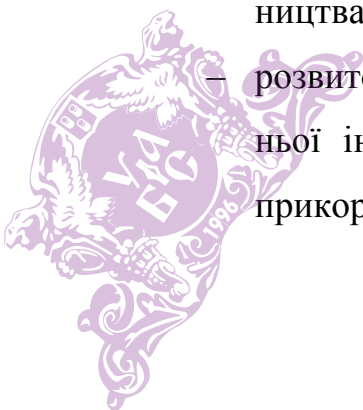


Рис. 2.3. Структура реалізованих проектів в рамках транскордонної програми добросусідства «Польща-Білорусь-Україна» INTERREG III A/TACIS CBC 2004-2006 рр. [405]

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.

### **2.3. Методичні основи 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 господарських зв'язків з Росією і приблизно 70% їх замикалось однобічно 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 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. 2.4).

Визначимо перспективні напрями співробітництва для кожної з перелічених вище сфер, за якими потенціал прикордонних територій може бути реалізований найбільше.

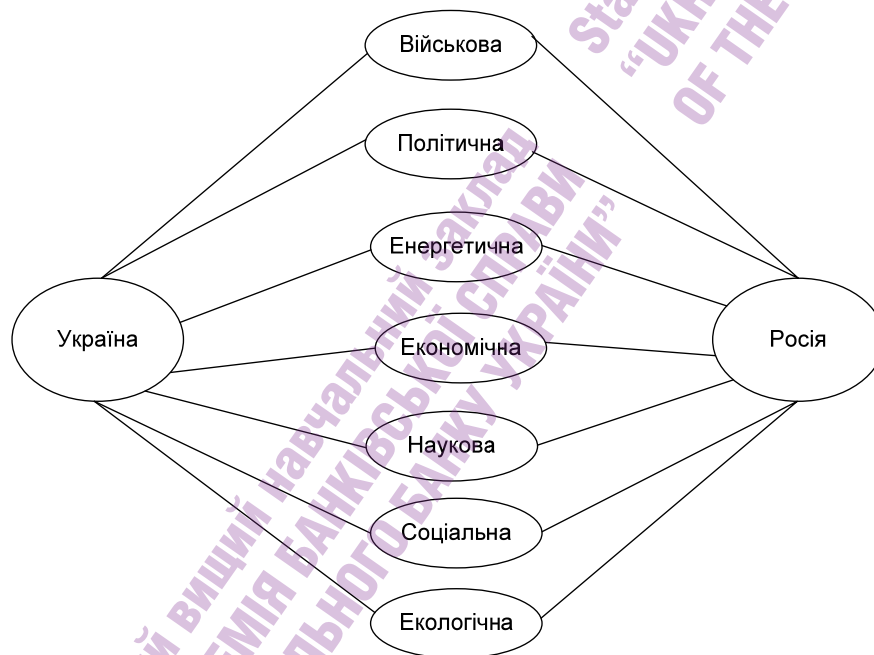


Рис. 2.4. Сфери спільних інтересів і співробітництва між Україною та Росією

Співпраця в економічній сфері з Росією – одне з пріоритетних завдань України, оскільки держави є взаємозалежними за цілим рядом позицій, як-то ресурсна та технологічна бази, існуючі економічні зв'язки та бажання інтеграції в 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 постачає до Росії залізну руду, марганець, титан, уран, Росія до України – енергоносії, кольорові метали, лісо-матеріали, целюлозу. Близько 60% промисловості Росії працює на обслуговування українських АЕС.

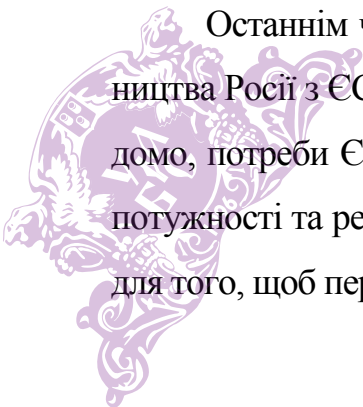
Спільність економічних інтересів України і Росії полягає також у взаємовигідному використанні потужної і розгалуженої транспортної інфраструктури України (залізниць і автомобільних шляхів, морських портів, магістральних трубопроводів і ліній електропередач).

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.

Нафтопереробні заводи України будувались для переробки російської (на той час радянської) нафти. Сучасний економічний розвиток лише посилює інтеграцію в даній сфері, про що свідчать покупка російськими компаніями українських нафтопереробних заводів, а також розширення мережі автозаправних станцій російських нафтових гігантів в Україні..

Росія і Україна є також взаємозалежними в сфері атомної енергетики. Росія постачає Україні ядерне паливо та матеріали, в той час як значна частка уранової сировини що використовується в Росії надходить з України. Крім того промисловість України задовольняє лише незначну частку потреб ядерно-енергетичного комплексу України в обладнанні, основна маса якого постачається з інших країн, зокрема Росії.

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 [117].



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).

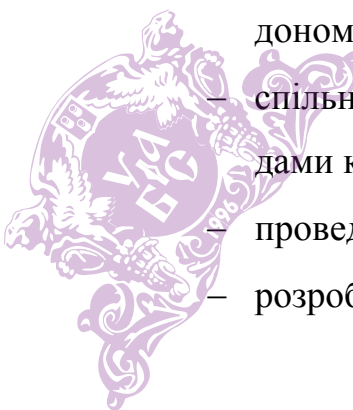
Росії щороку не вистачає 7-8 млн робочих рук в промисловості, будівництві, сільському господарстві. Тому в Росії працюють сотні тисяч громадян України, а сезонних робітників згідно з даними міграційних служб – мільйони. Значна кількість емігрантів перепадає на населення прикордонних територій [320].

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, 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 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.

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 [181].

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 [290].

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. Українська авіаційна промисловість бере активну участь у будівництві надсучасних гелікоптерів Мі-28, Ка-50, Ка-52.

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. 2.5).

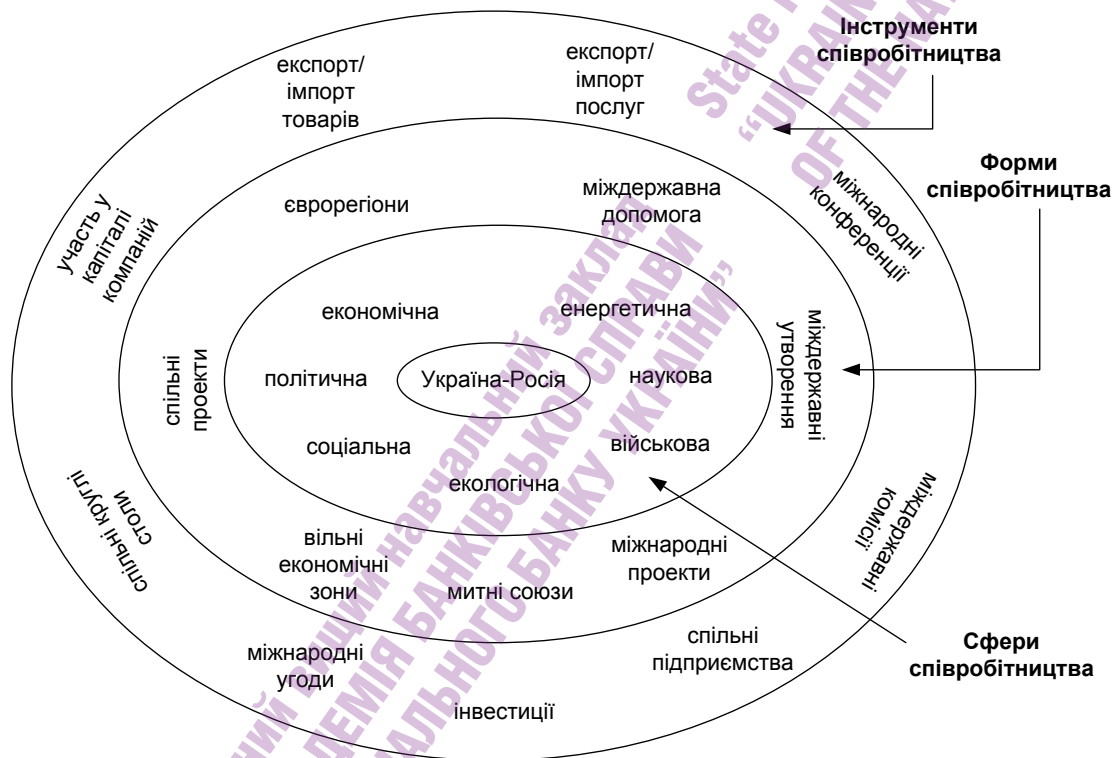


Рис. 2.5. Методичні основи прикордонного співробітництва України і Росії

Перелік форм прикордонного співробітництва між Україною і Росією та пояснення за кожною з них наведені у табл. 2.6. 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. 2.6). Планується створення єврорегіону «Донбас» (Луганська і Ростовська області).



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. Енергетична. Екологічна	Об'єднання зусиль двох країн для досягнення спільної мети в різних сферах. Ряд проектів реалізується з метою 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



Особливості прикордонних територій, що були перелічені вище, та проблеми, що характерні для них потребують особливого механізму регулювання їх розвитку, особливо в питаннях інвестування та підприємницької діяльності. Однією з форм такого механізму є створення вільних економічних зон.



Рис. 2.6. Єврорегіони, утворені на прикордонних територіях України і Росії

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 осіб [240].

Залежно від сфери та цілей створення, виділяють такі види спеціальних (вільних) економічних зон (табл. 2.7).

## Види вільних економічних зон та їх характеристика

Вид вільної економічної зони	Характеристика
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 [327]
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
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
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. 2.8 наведено перелік спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ) та територій пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності (ТПР).

## Вільні економічні зони і території пріоритетного розвитку в Україні [193]

Спеціальні (вільні) економічні зони	Території пріоритетного розвитку із спеціальним режимом інвестиційної діяльності
«Азов» (м. Маріуполь)	В Автономній Республіці Крим
«Донецьк»	У Волинській області
«Закарпаття»	У Донецькій області
«Інтерпорт Ковель» (Волинська область)	У Закарпатській області
«Курортополіс 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 здійснююватимуться 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 торгівлі [155].

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 РФ [192].

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 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 [184].

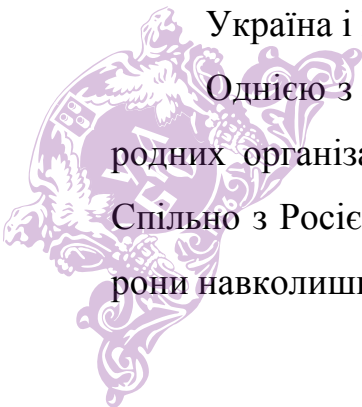
Спільним проектом у цивільній сфері Росія й Україна працюють над проектом будівництва керченського моста для сполучення Криму і Ставропілля [182].

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 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 Москви [180].

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.

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.

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 [183].

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 [325].

Що стосується інструментів прикордонного співробітництва адміністративних одиниць Росії і України, то їх систематизований перелік наведено в табл. 2.9.

Найбільш розвиненим та часто використовуваним інструментом співробітництва між Росією і Україною є експортно-імпорتنі операції.



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

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 Італії [290].

Міждержавні комісії є важливим організаційним інструментом співробітництва України і Росії. Їх головною метою є створення підґрунтя для практичної реалізації міждержавних домовленостей щодо співробітництва.



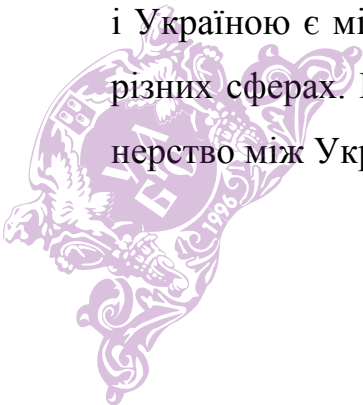
Наприклад, зазначений вище проект будівництва Міжнародного логістичного центру між Україною, Росією і Угорщиною. Після попередніх домовленостей була створена тристороння Комісія з обґрунтування проекту будівництва, метою якої є обмін пропозиціями, інформування відповідних державних органів кожної з країн, а також залучення представників зацікавлених компаній до реалізації проекту [325].

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 неї [197].

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 того, активну експансію російський капітал здійснює в банківській та страховий сектори фінансового ринку України [184].

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) [290].

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 Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, у Воронежі – Воронежський державний університет [180].

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 співпраці [188].

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) [385].

Також Україна і Росія планують створити спільне підприємство в рамках реалізації проекту російської Глобальної навігаційної супутникової системи (ГЛОНАСС) [186].

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 розв'язати низку накопичених проблем. Приклад використання розроблених підходів для розв'язання проблем наведено в табл. 3.1 додатків.

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.



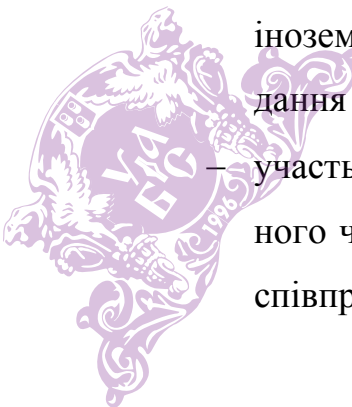
## 2.4. Аналіз економічної і соціокультурної співпраці Сумської області з Курською і Белгородською областями

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 в таблицях Л.1 і М.1 додатків. 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 років [309].

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 ресур-



сів 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» [267].

Отже, стратегічний і тактичний розвиток економічного і соціального життя Сумської області передбачає активну співпрацю з прикордонними 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.

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. 2.7. 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).

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 України [79].

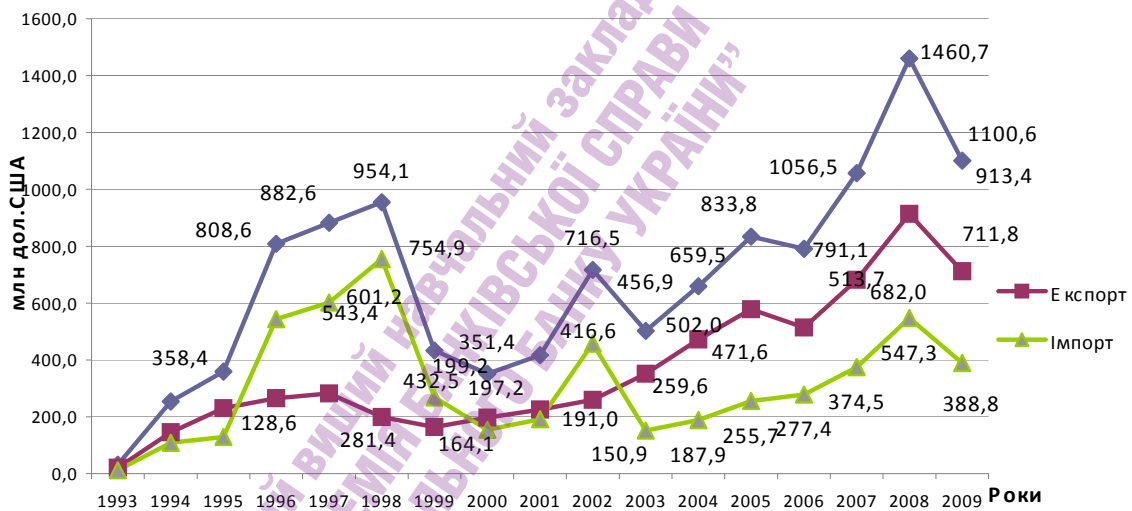


Рис. 2.7. Динаміка зовнішньоторговельного обороту, експорту та імпорту товарів Сумської області у млн дол. США

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. 2.8 та 2.9.



Рис. 2.8. Товарна структура експорту Сумської області у 2009 році

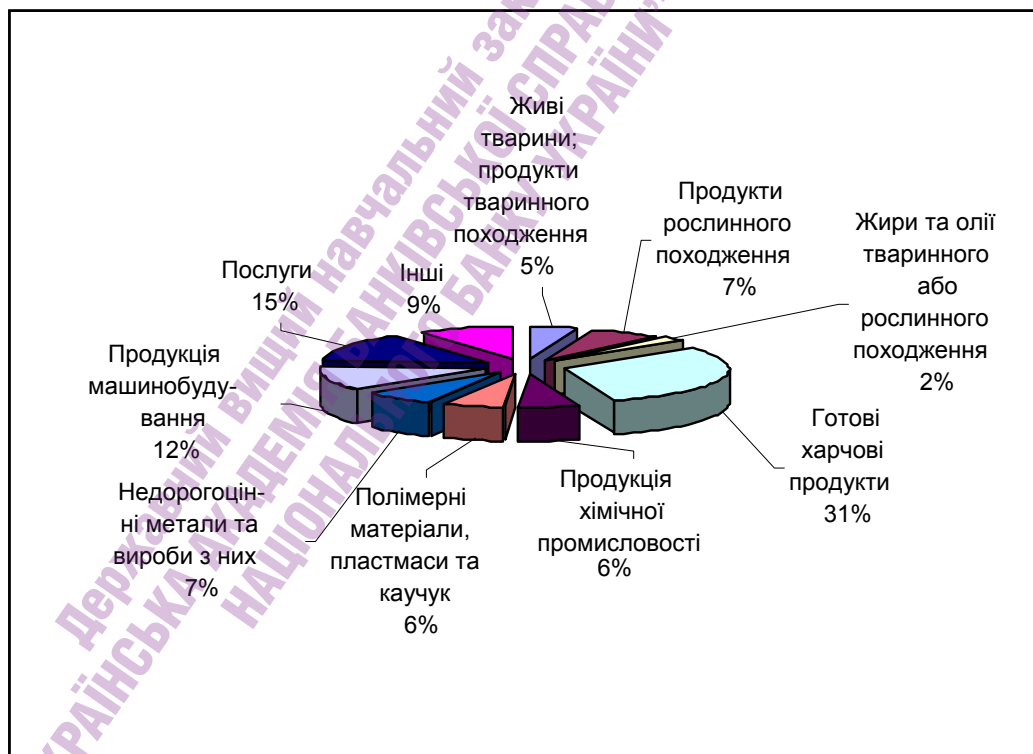


Рис. 2.9. Товарна структура імпорту Сумської області у 2009 році

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).

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 олії, 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. 2.10.

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%.





## Баланс зовнішньоторговельного обороту області за 2008-2009 роки

Структура зовнішньоторговельного 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

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%). 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%.

Доля основних країн-партнерів в імпорті товарів Сумської області у 2009 році зображені на рис. 2.10.

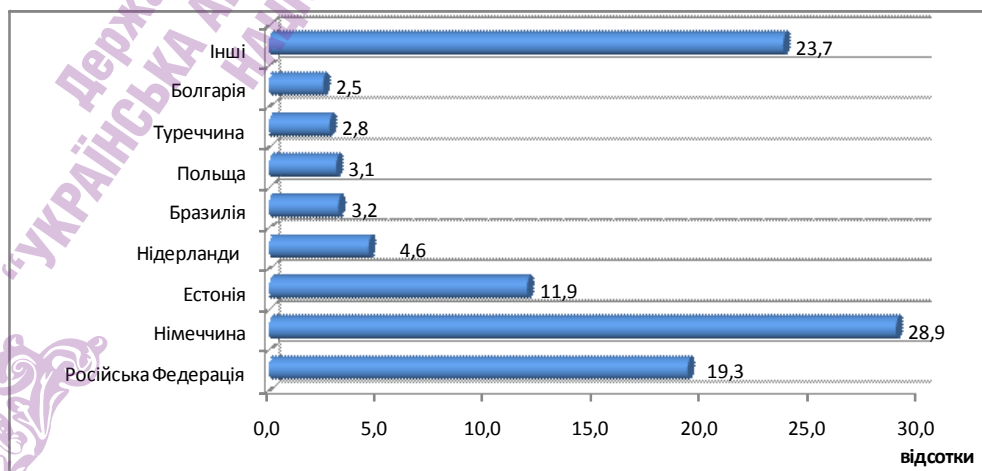


Рис. 2.10. Доля основних країн-партнерів в імпорті товарів Сумської області у 2009 році

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, імпорту у 31,2 раза. Але 2009 рік спричинив різке падіння обсягів торгівлі послугами.

Динаміка зовнішньої торгівлі послугами показана в табл. 2.11.

Таблиця 2.11

## 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, імпорту – 68,36 млн дол. США. Порівняно з 2008 роком експорт зменшився на 35,3%, імпорту 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.

Щодо географії зовнішньоторговельних партнерів області (рис. 2.11), 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.

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%, імпортуні 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.

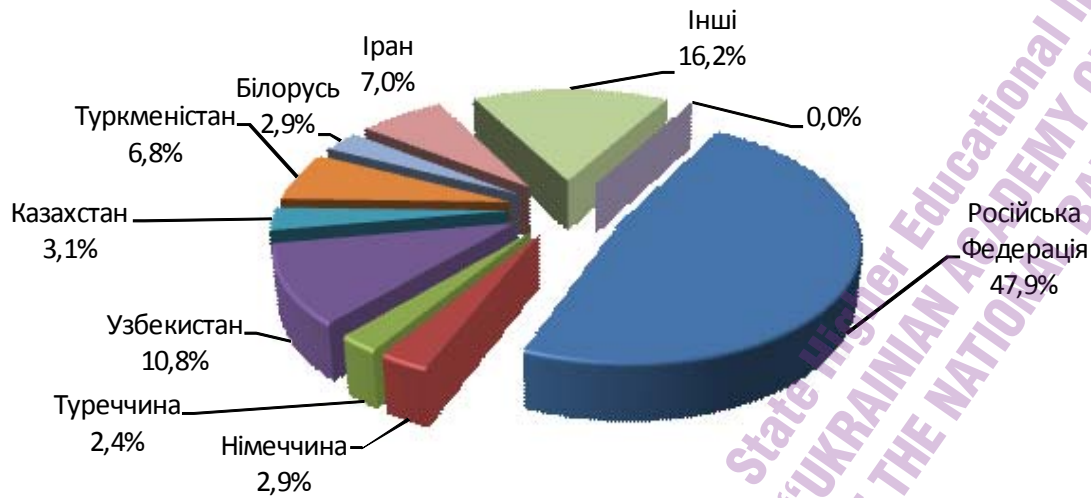


Рис. 2.11. Основні зовнішньоторговельні країни-партнери Сумської області у 2009 р.

Динаміка питомої ваги країн СНД, країн ЄС та Російської Федерації в експорті товарів області показана на рис. 2.12. 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.

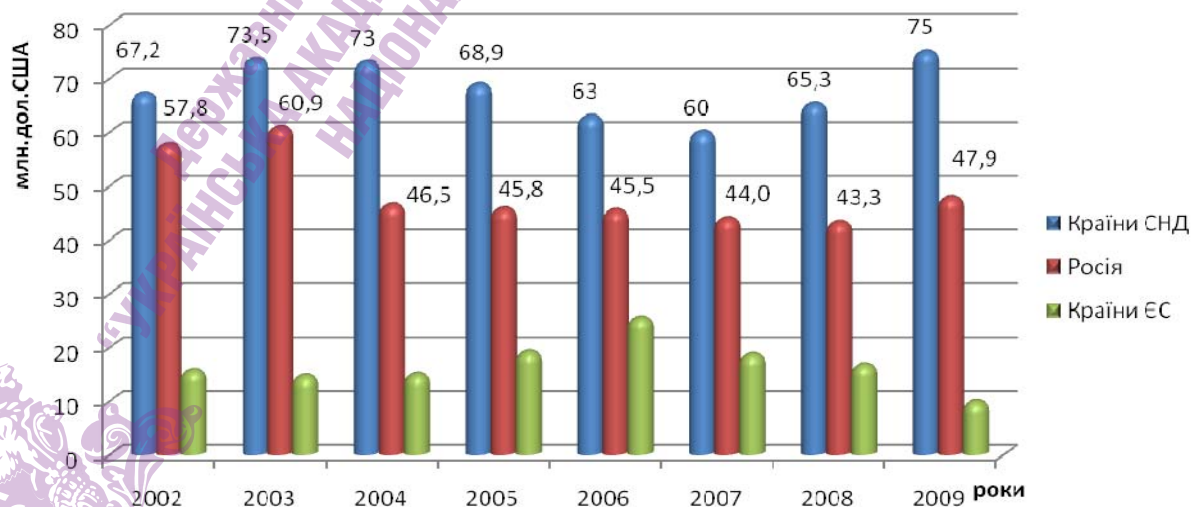


Рис. 2.12 Динаміка питомої ваги країн СНД, країн ЄС та Російської Федерації в експорті товарів області за період 2002-2009 рр.

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.

Динаміка обсягів зовнішньої торгівлі товарами з Російською Федерацією подана у табл. 2.12.

Таблиця 2.12

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 спожив-

вання. 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.

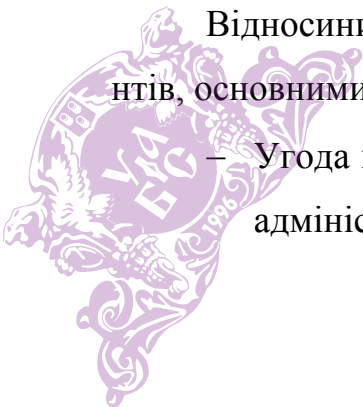
Відносини з Белгородською областю регулюються «Угодою між Белгородською областю Російської Федерації і Сумською обласною державною адміністрацією України про довгострокове торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво». Дата підписання – 08.09.2006 р. В рамках даної угоди в 2009 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.

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.

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 торговель-



но-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».

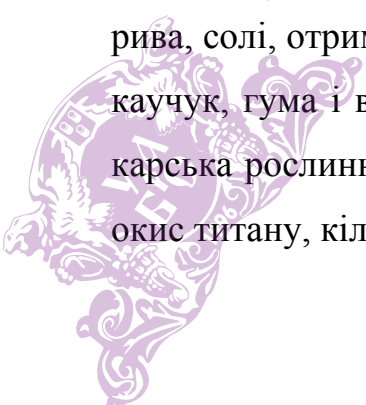
Основною формою прикордонного співробітництва між Сумською областю і російським прикордонням є Єврорегіон «Ярославна», який створено Сумською та Курською областями 24 квітня 2007 року.

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» [83].

Повний перелік заходів, реалізованих у рамках Єврорегіону «Ярославна», наведений у таблиці И.1 додатків.

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-імпортні 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.

Перелік угод між містами та районами Сумської та Курської областей наведено у таблиці К.1 додатків.

Напрями співпраці між Сумською та Курською областями в розрізі окремих сфер діяльності наведені у табл. 2.13.

Таблиця 2.13

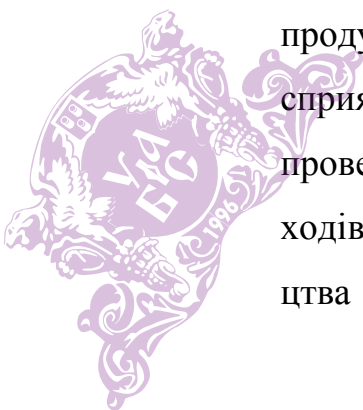
Напрями співпраці між Сумською та Курською областями в розрізі окремих сфер діяльності

Сфера	Сумська область	Курська область
Екологія	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Розроблення концепції розвитку транскордонного співробітництва у напрямку зниження екологічного навантаження прикордонних областей-учасниць Єврорегіону «Ярославна».</li> <li>2. Розроблення концепції поводження з відходами на регіональному рівні.</li> <li>3. Розроблення проекту єдиного порядку поводження з побутовими та промисловими відходами в областях-учасницях Єврорегіону «Ярославна»</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Комплексне дослідження розповсюдження апістархозу в басейні річки Сейм у межах прикордоння Сумської і Курської областей.</li> <li>2. Динаміка лісових екосистем.</li> <li>3. Екопотенціал прикордонних областей в умовах вступу до СОТ</li> </ol>
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»)	

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 сферах [310].

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 продукції [309]. Для реалізації цього необхідно на державному рівні сприяти суб'єктам господарювання областей в організації, участі та проведенні міжнародних і регіональних виставково-ярмаркових заходів, формувати позитивний імідж малого і середнього підприємництва серед населення. Також слід збільшити кількість учасників, за-





безпечивши їм спрощене проходження митних і прикордонних процедур [333];

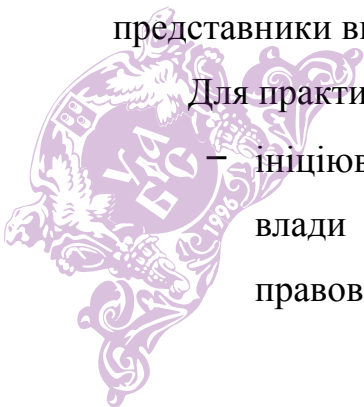
- активний пошук перспективних нових форм взаємовигідних стосунків: створення техно- і логістичних парків, трансграничних кластерів, розвиток співпраці в інвестиційній та інноваційній діяльності [383].

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 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 [333].

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 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.



## ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 2

Україна володіє значним потенціалом по організації міжнародних відносин. Тому питання прикордонних територій дуже важливе для вивчення, оскільки потенціал саме прикордонних територій в Україні на сьогоднішній день реалізується неповністю.

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 (в даному випадку держав), при чому прикордонна область утворює зону зі специфічними властивостями, до яких можна віднести наявність кордону; наявність певних природно-географічних умов та приналежність 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; значний рівень залучення місцевої громади до транскордонного співробітництва; значно вище навантаження на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сфера обслуговування, придорожня інфраструктура тощо); особливості, пов'язані із національним складом прикордонних територій (наявність національних меншин, представників декількох етнічних груп); прикордонні території є периферійними по відношенню до адміністративних центрів своїх країн.

Що стосується особливостей прикордонних територій з точки зору функціонального навантаження, то були виділені наступні: забезпечують трансграничний рух товарів; виконують контактні і бар'єрні функції під натиском динамічно зростаючого трансграничного руху населення у формах міжнародної міграції трудових ресурсів, туризму, ділових і просвітницьких поїздок, які є проявом глобалізації господарських стосунків; підвищений рівень повноважень місцевих органів влади, зокрема у галузі співробітництва з органами влади відповідних територій зарубіжних країн; здійснюють міждержавні зв'язки оминаючи центральні органи влади, що визначаються місцевими адміністраціями із своїх локальних інтересів і можливостей; спільні пробле-

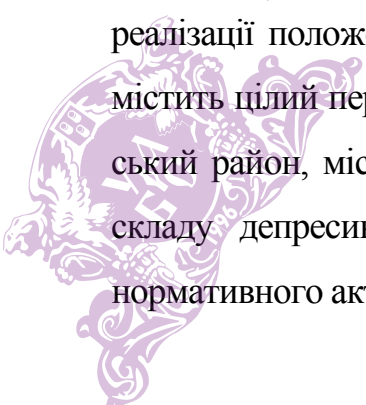
ми транскордонного характеру (екологічні, природоохоронні, транспортні, комунікаційні тощо), для розв'язання яких необхідне поєднання зусиль держав-сусідів; чітко визначені спільні інтереси з сусідніми державами, що проявляються у різних формах міжнародного співробітництва.

На базі проведеного дослідження різних підходів до трактування сутності прикордонних територій, виходячи з виділених характеристик прикордонних територій в роботі запропоноване власне тлумачення терміну. Прикордонна територія – така адміністративно-територіальна одиниця (або її частка, або їх об'єднання), частиною меж якої є державний кордон, яка володіє рядом специфічних особливостей, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), яка бере участь у виконанні специфічних функцій, пов'язаних з транскордонною діяльністю (експорт/імпорт товарів та послуг, міграція робочої сили тощо);

В якості основного критерію, що ідентифікує прикордонну територію виступає відстань від державного кордону (як правило 30-50 км від кордону). В той же час необхідно враховувати і економічні та соціокультурні, історичні особливості території, що може значно розширити 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.

Державна політика в прикордонних територіях базується на декількох законодавчо-нормативних актах, прийнятих у різні роки, які відображають послідовний розвиток поглядів владних структур на пріоритети регіонального співробітництва з різними державами.

Однією з характеристик прикордонної території є периферійність, наслідком чого часто є низький рівень їх соціально-економічного розвитку. Аналіз практичної реалізації положень Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який містить цілий перелік різних критеріїв, згідно з якими регіон, промисловий або сільський район, місто обласного/республіканського значення може бути віднесено до складу депресивних, показав, що за всі роки існування цього законодавчо-нормативного акту депресивних територій не знайшлося.



Аналіз положень Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» засвідчив хибність відбору багатьох критеріїв віднесення території до депресивної. Депресивність регіону категорія в першу чергу не економічна, а соціальна. Економічні показники не дають і не можуть дати усїєї 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 ВРП.

Тому в роботі 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.

В цілому розвитку прикордонних територій заважає ряд об'єктивних і суб'єктивних факторів, а також негативних аспектів його організації. До таких факторів можна віднести невеликі обсяги фінансування; недостатню економічну спрямованість проектів транскордонного співробітництва, обмежені повноваження органів місцевого самоврядування в сфері транскордонного співробітництва; недооцінка можливостей транскордонного співробітництва з боку влади; слабка інформаційні підтримка щодо питань прикордонного співробітництва; слабка система моніторингу виконаних проектів; складність процедури отримання віз громадянами України для підтримання контактів з сусідніми регіонами Європейського Союзу.

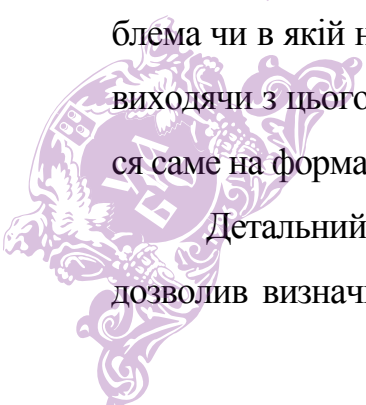
Розв'язання вищезазначених проблем потребує реалізації низки заходів, які, в свою чергу, виступатимуть удосконаленням державної політики розвитку прикордонних територій, до яких можна віднести: збільшення обсягів фінансової підтримки; розвиток кадрового і матеріального забезпечення відповідних органів місцевої влади; пом'якшеного візового режиму для громадян України; посилення економічної складової проектів прикордонного співробітництва; розвиток прикордонної інфраструктури; формування сприятливого бізнес-середовища; проведення бюджетної реформи з розширенням повноважень місцевих бюджетів тощо.

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. 70% їх замикалось однобічно 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. При чому процес цей 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. Все це вимагає розробки відповідних методичних основ для того, щоб інтерес потенційний перетворився на реальні міждержавні проекти. Прикордонні території в цьому плані мають стати форпостом по відновленню співробітництва, виходячи з їх унікального географічного розташування і можливостей, що воно надає.

Розвиток відносин України з Росією є важливою складовою державної політики. Важливою місце в цьому процесі має відводитись прикордонним територіям, що виступають свого роду «буфером» між двома державами. Аналіз проведений в роботі показав, що співпраця Росії і України може розвиватись 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. В 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 визначитись зі сферою, в якій виникла проблема чи в якій необхідно налагодити відносини, далі визначається форма співпраці, виходячи з цього пропонується набір типових інструментів. При чому акцент робився саме на формах і інструментах прикордонної співпраці.

Детальний аналіз україно-російських відносин протягом незалежності України дозволив визначити коло проблем, з якими постійно доводиться зустрічатись та в



якості ілюстрації практичної реалізації запропонованих методичних основ прикордонного співробітництва розроблено рекомендації по розв'язанню існуючих проблем.

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 в порівнянні з усіма іншими регіонами України. Сумська область межує з такими областями Російської федерації як Курська, Белгородська і Брянська.

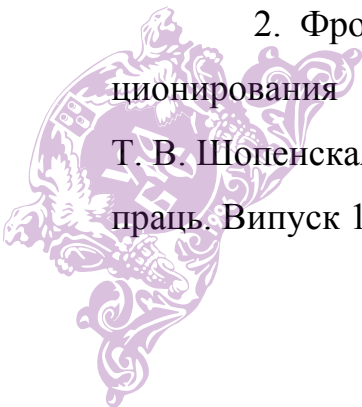
Аналіз, проведений в роботі, показав, що Сумська область дуже залежна від зовнішньоекономічних відносин, оскільки основу її ВВП складають експортно-імпортні операції, що є типовим для прикордонної території. Російська федерація є головним економічним партнером Сумської області, при чому з роками її роль лише зростає. На сьогодні її доля в зовнішньоторговельному обороті складає майже 50%.

Практично відносини з прикордонними російськими територіями здійснюються у формі експортно-імпортних операцій, реалізації спільних проектів в сфері науки, екології, інформаційній, туристичній та соціальних сферах, проведенні виставок-ярмарків, спільних круглих столів тощо. Найбільш важливі напрями взаємодії зафіксовані відповідними міжнародними договорами.

Результати, отримані автором і представлені в даному розділі було опубліковано у таких працях автора:

1. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.

2. Фролов С. М. Эколого-экономические и финансовые аспекты функционирования приграничных территорий / С. М. Фролов, А. И. Выскуб Т. В. Шопенская // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць. Випуск 156. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2002. – С. 210–214.



## РОЗДІЛ 3

# ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У ЧАСТИНІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ І БЮДЖЕТІВ ПРИКОРДОННИХ ОБЛАСТЕЙ, РАЙОНІВ, МІСТ

### 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.

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; викорис-

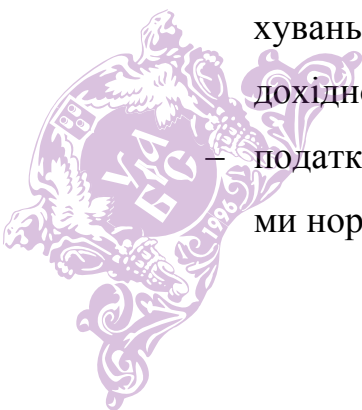


тання бюджетних ресурсів; контроль та аналіз використання бюджетних ресурсів [130].

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 проєктів, 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;
- нормативний метод, за яким доходи від збору податків до бюджетів різних рівнів устанавлюються, 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.

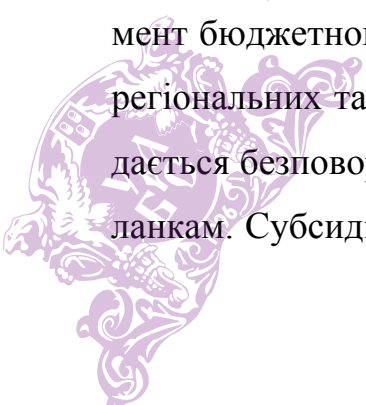
Дотація (від лат. *dotatio* – дар) – це виділення коштів із бюджету для покриття запланованих збитків або збалансування бюджетів нижчих рівнів, підприємств і організацій державної форми власності. Вона носить нецільовий характер і надається у разі перевищення витрат над доходами бюджету, а також у тому, 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 конкретизо-



ваних 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 [397].

Що стосується міжбюджетних трансфертів, то згідно з Бюджетним кодексом України 2001 року – це «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються від одного бюджету до іншого» [130]. Крім того, в Кодексі дається поняття дотації вирівнювання як міжбюджетного трансферту «на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує» [37].

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 кошук 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 пев-

них 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 [37].

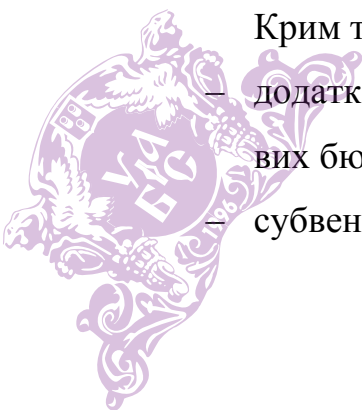
Ці податки, збори, обов'язкові платежі враховуються при визначенні суми міжбюджетних трансфертів.

Додатково кожен регіон має так званий коефіцієнт вирівнювання, який застосовується під час розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що 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» [37].

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.

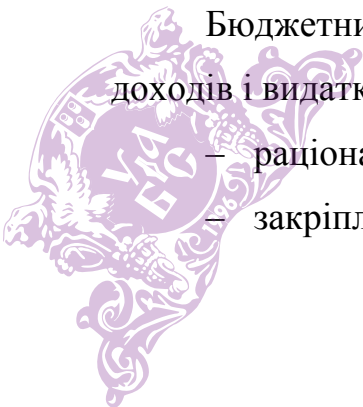
Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів залежить від таких факторів, як фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них; кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; індекс відносної платоспроможності відповідного бюджету; розрахунковий обсяг кошика 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 [37].

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;



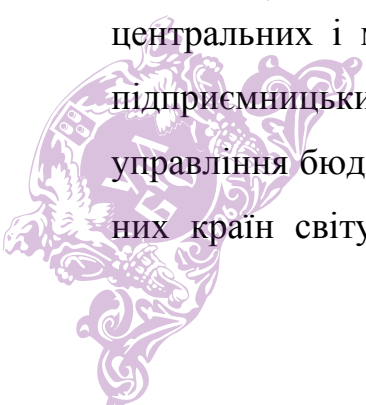
- формулювання системи трансфертів між державним і місцевими бюджетами;
- побудова системи цільових субвенцій, як правило, спрямованих на соціальний захист [153].

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 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 повноважень [259].

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



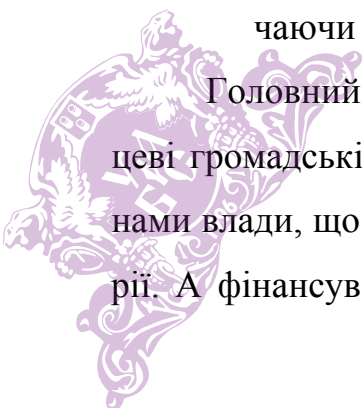
центральных органів влади на роботу регіонів і розподіл функцій та повноважень між ними.

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» [37]. Відповідно метою таких відносин є забезпечення відповідності між 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.

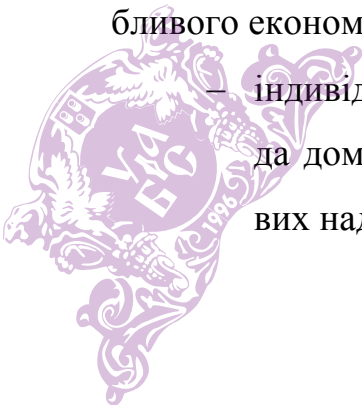
Це ідеальна модель бюджетного федералізму, яка на практиці зустрічається зрідка і має скоріше теоретичний характер. На практиці між витратними повноваженнями і дохідними можливостями існує розрив. Виникає так званий вертикальний дисбаланс. Існує і горизонтальний дисбаланс, який обумовлений нерівномірним 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 регіонів [169].

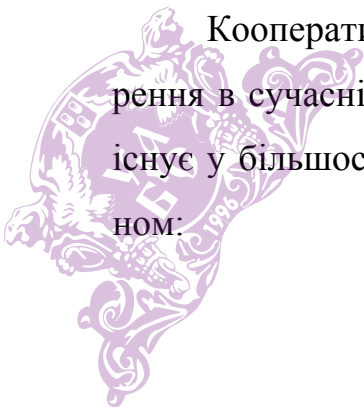
Перший і другий підходи застосовуються достатньо рідко, в той час як третій підхід є найбільш популярним у практиці бюджетного регулювання розвитку територій серед багатьох розвинених країн світу.

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 перерахунків;
- 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 бюджети 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.

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.

Таблиця 3.1

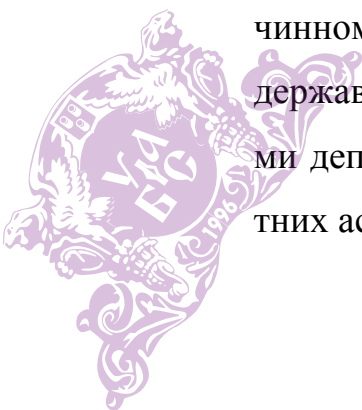
## Механізм розподілу бюджетних ресурсів [130]

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

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.

Підсумовуючи вищевикладене, слід підкреслити, що фінансове вирівнювання має важливе значення для економічного розвитку країни, реалізації регіональної політики, забезпечення соціальних функцій держави та вимагає дотримання ряду підходів при його здійсненні:

- взяття до уваги та врахування існуючих відмінностей у соціально-економічному розвитку територій, регіонів, населених пунктів, особливостей їх місцерозташування, 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.

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

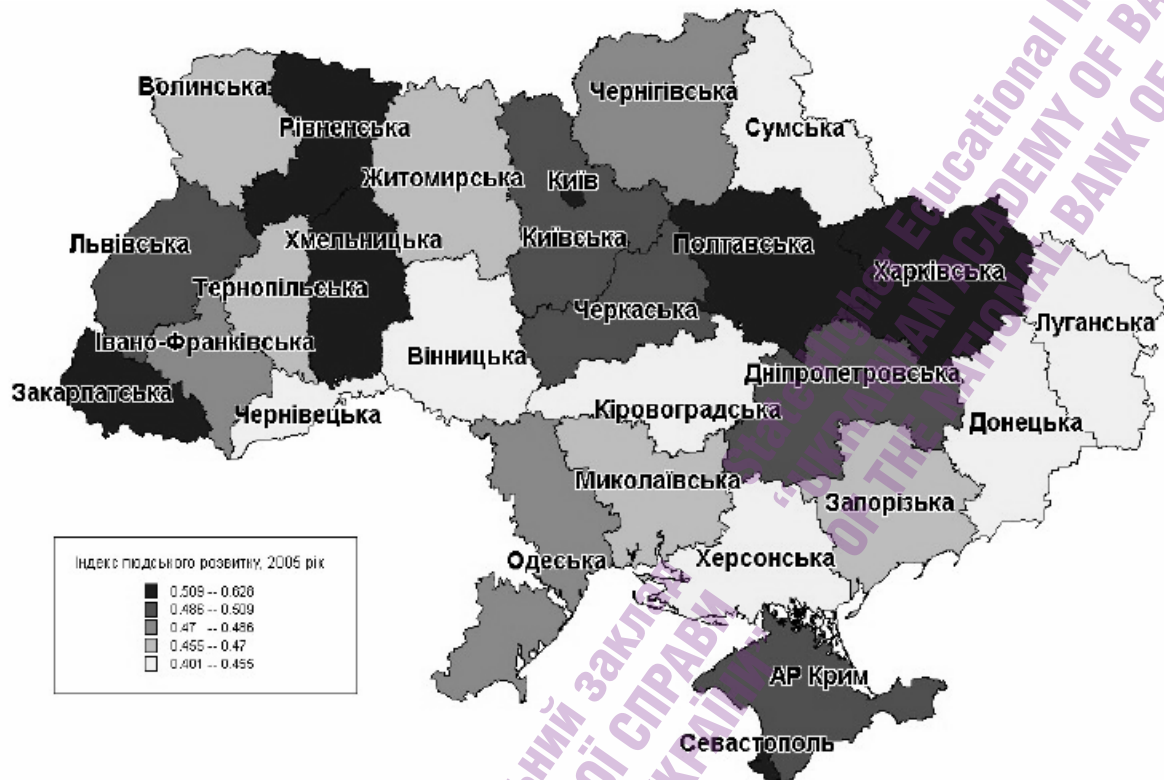


Рис. 3.1. Індекс людського розвитку за регіонами України (2006 р.) [72]

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 [318].

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 між-бюджетних трансфертів [33].

Важливою складовою системи фінансового вирівнювання в Україні є її організаційна структура, основу якої є вищі та центральні органи державної влади, а також місцеві органи влади. До вищих органів державної влади відносяться Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Основу центральних органів виконавчої влади складають Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державний комітет статистики України тощо, а також їх місцеві органи. Що стосується органів місцевої влади, то це насамперед 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.

Що стосується обґрунтування необхідності використання механізму фінансового вирівнювання, то до його причин відносять фактори як економічні та соціально-демографічні, так і географічні, природно-кліматичні тощо.

Особливості системи фінансового вирівнювання обумовлюються специфікою територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Варто відмітити, що зміни, які відбуваються у факторах, що впливають на механізм фінансового вирівнювання обумовлюють необхідність постійних перетворень в самому механізмі з метою забезпечення його подальшої ефективності.







Рис. 3.2. Алгоритм побудови системи бюджетного вирівнювання

Аналіз програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів (Концепція Державної регіональної політики, щорічні послання Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів) постійно зауважується на необхідності удосконалення та розвитку системи фінансового вирівнювання України. 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 доходних 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

Значна концентрація доходів від податків у державному бюджеті призводить до відмінностей у бюджетному забезпеченні регіонів і не узгоджується зі змінами, що мали місце у структурі державного і місцевих бюджетів, обумовлених децентралізацією державної влади і переданням 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.

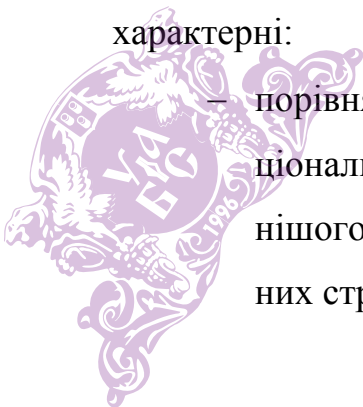
Першим кроком при побудові системи бюджетного вирівнювання є вибір типу міжбюджетних відносин у країні. Виділяють два типи моделей міжбюджетних відносин – децентралізований і кооперативний.

Децентралізовані моделі мають такі основні особливості:

- до сфери діяльності центрального уряду в основному відносяться функції підтримання макроекономічної стабільності та перерозподілу національного доходу, а функція виробництва державних товарів і послуг поділяється між трьома рівнями влади, але вважається найважливішою в діяльності місцевої влади;
- рівні влади наділяються повноваженнями з оподаткування залежно від визначеного розподілу функцій. Відповідно до центрального бюджету відносяться прибуткові податки з фізичних та юридичних осіб, а також акцизні і митні збори, в той час як місцеві бюджети одержують право на отримання податків з товарів і послуг, майна і земельних ділянок;
- регіональна влада володіє високим ступенем фінансової незалежності і самостійності регіональної влади. Такий підхід несе в собі небезпеку відмови центрального уряду від контролю за бюджетною діяльністю регіональних органів, як наслідок, недостатня увага до горизонтальних дисбалансів і бюджетних дефіцитів на місцевому рівні, а також фактична відсутність відповідальності щодо боргів місцевих бюджетів. 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 [162].

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 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.

В економічній теорії домінуючою є думка, що найбільш стабільною часткою бюджетних трансфертів є ті, які залежать від доходів державного бюджету. В більшості розвинених країн бюджетні трансферти, у формі дотацій, фінансуються саме з таких джерел. Зв'язані ж бюджетні трансферти мають фінансуватися за рахунок видатків бюджету залежно від обсягу місцевих видатків.

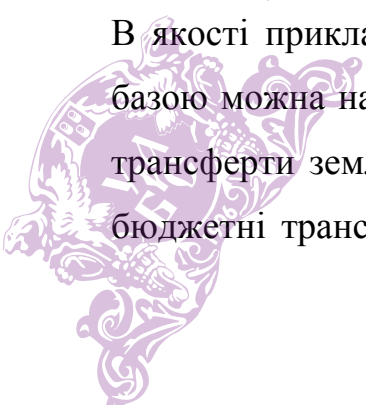
Останнім етапом пропонованого нами алгоритму є вибір методу розподілу бюджетних трансфертів: пропорційно доходам місцевої громади; багатофакторна формула; компенсація фактичних видатків місцевих громад; як частина річного бюджету місцевих громад.

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 централизованій 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 формул [162].

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.

Як свідчить досвід розвинених країн, ефективність функціонування системи бюджетних трансфертів залежить від нормативної бази, що її регулюють. В якості прикладу країн з достатньо досконалою та усталеною нормативною базою можна навести Німеччину, Францію та Швецію. У Німеччині бюджетні трансферти землям закріплені в так званій Фінансовій конституції. У Франції бюджетні трансферти визначаються в Адміністративному кодексі з місцевого



самоврядування – зібранні законів, що стосуються міжбюджетних відносин та міжбюджетного регулювання.

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.

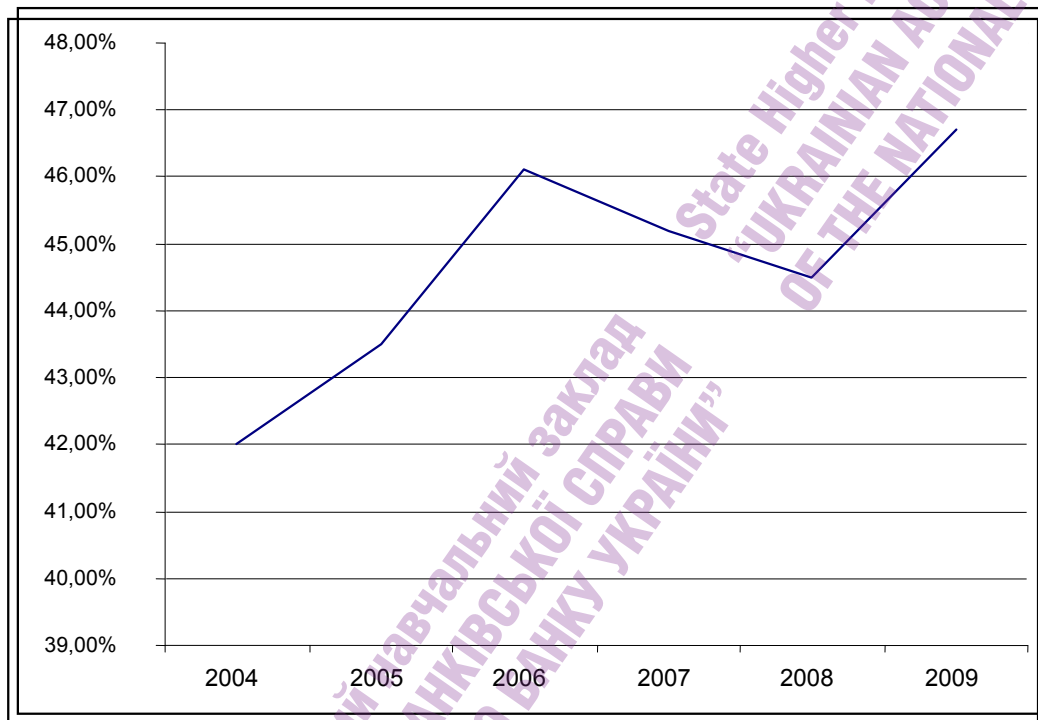


Рис. 3.3. Динаміка частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України за період 2004-2009 років

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 [33].

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 .

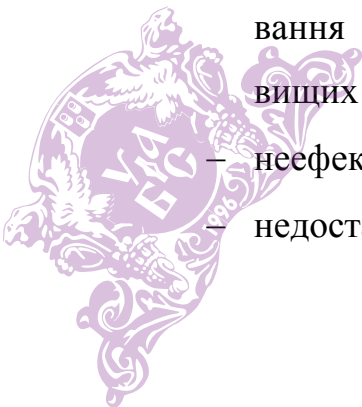
Відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу (2001 року) для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість 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.

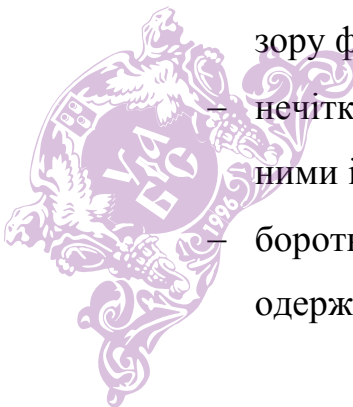
Система бюджетного вирівнювання в Україні характеризується цілим рядом проблем і неузгодженостей, що заважають її ефективному функціонуванню. До таких проблем відносяться:

- 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. Таким чином трансфертна політика не сприяє забезпеченню економічного розвитку регіонів, оскільки фінансування інвестиційних проектів шляхом надання відповідних субвенцій є несуттєвими або здійснюється у невиробничу сферу. До того ж недосконалими є засади надання таких субвенцій, внаслідок чого не зрозуміло, які інвестиційні проекти слід фінансувати першочергово, а які відносяться до другорядних, які регіони є більш важливими з точки зору фінансування, а які менш важливими;
- 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 встановлю-



вати критерії для визначення одержувачів трансфертів. Але ж як тільки критерій установлений, економічні агенти починають змінювати свою поведінку, підлаштовуючись під нього. А, отже, ефективність 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 [30,66,67,75,149,154].

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.

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, воєвод-

ства (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 [66].

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 [66].

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 вкластися 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 густина 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.



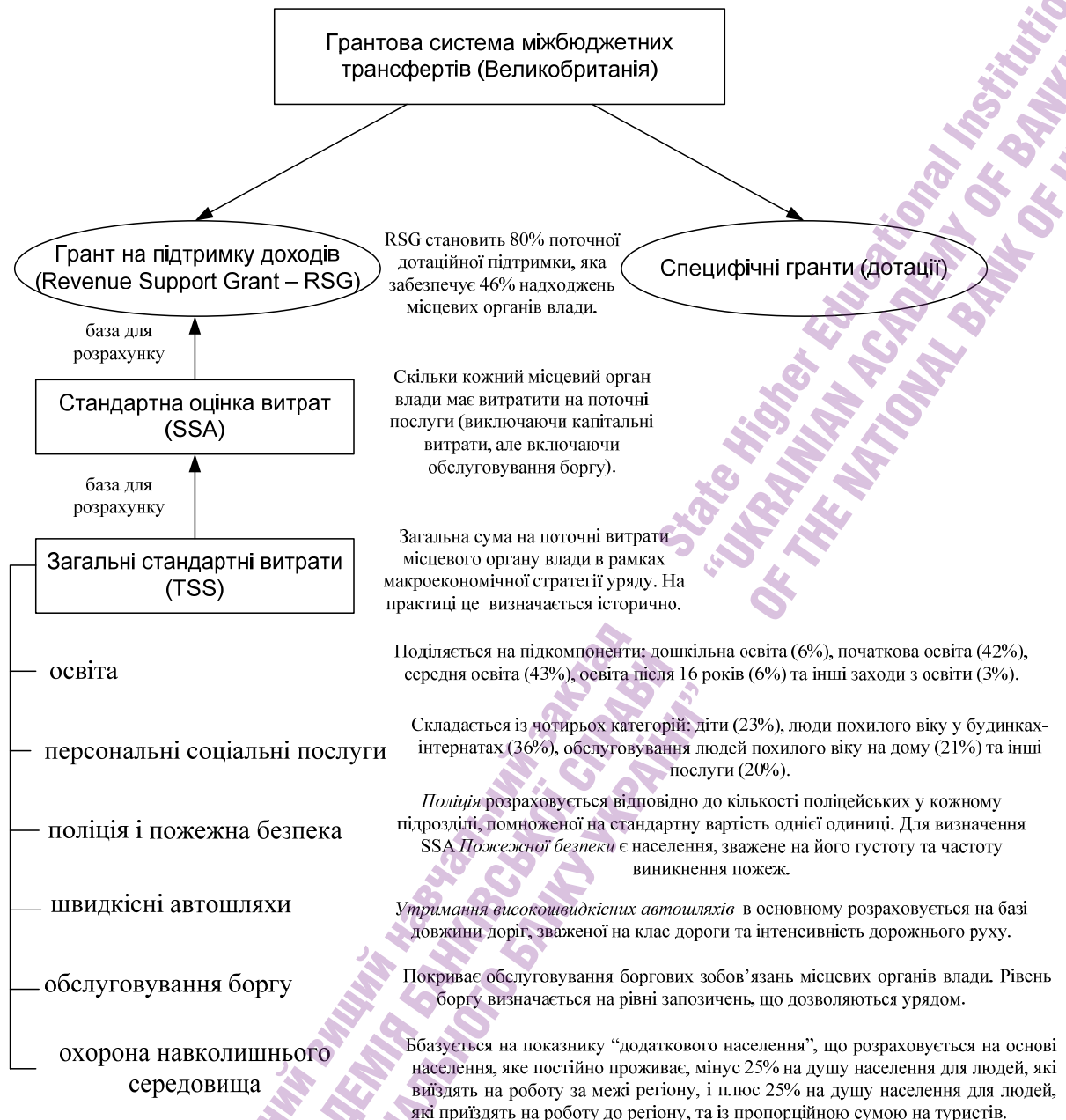


Рис. 3.5. Грантова система міжбюджетних трансфертів Великобританії

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 [154].

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;
- 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 [67].

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). 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.

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 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

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 державній політиці	Механізм фінансового вирівнювання має бути узгоджений із 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





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. Для забезпечення ефективного надання соціальних послуг населенню та виконання бюджетних програм розвитку територій необхідною умовою є збалансованість бюджетних доходів і видатків. Таким чином, слід чітко розподілити права та обов'язки між центральними та місцевими органами державної влади. 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 доходами 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. Що приводить до висновку про необхідність 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.

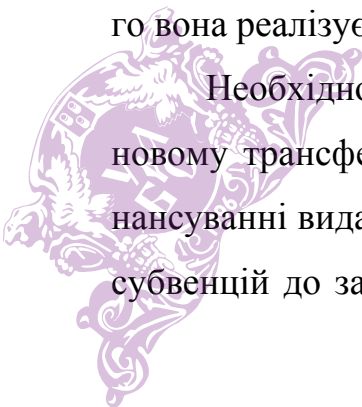
Фактично, на сьогоднішній день більшість регіонів України є дотаційними, тому з цією ганебною практикою потрібно покінчити. Але в механізм визначення розмірів конкретних дотацій досить часто втручаються суб'єктивні фактори, що посилює залежність органів місцевого самоврядування від рішень центру. Така ситуація, звичайно, позначається на ефективності роботи місцевих органів влади. Величина трансфертів характеризує ступінь залежності терито-

ріальних органів від влади вищого рівня. Чим вище у видатках перших частка трансфертних надходжень, тим обмеженіша свобода регіонів у вирішенні бюджетних питань на своїй території. До того ж обсяг міжбюджетних трансфертів прямо залежить від розміру доходів, що визначаються на базі індексу відносної податкоспроможності території, та обсягу бюджетних видатків, що розраховуються 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 тощо [149]. 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.

Особливості реалізації державної політики фінансового вирівнювання, її мета і завдання мають бути закріплені в спеціальному нормативному документі. В цьому документі необхідно також визначити принципи згаданої політики, до яких обов'язково мають бути віднесені такі як відкритість, прозорість і публічність, обґрунтованість і достовірність, диверсифікованість, уніфікованість, справедливість і неупередженість, солідарність, ефективність. Крім того документ має містити відомості щодо основ побудови 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. Умови на-



дання бюджетних трансфертів мають бути закріплені у певній методиці, єдиній для всіх учасників міжбюджетних відносин..

Визначальним при формуванні механізму фінансового вирівнювання є визначення особливостей перерозподілу бюджетних коштів з боку центрального уряду. Тобто зробити принциповий вибір між вертикальним та/або горизонтальним вирівнюванням, а також визначити межі зменшення міжтериторіальних диспропорцій з урахуванням необхідності 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, 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 вирівнювання [133].

Що стосується базової теорії щодо організації міжбюджетних відносин в Україні, то нею може стати теорія фіскального федералізму. Відмітимо, що на сьогодні в Україні не готова до цих новацій. Це обумовлено відсутністю критеріїв для застосування фіскального федералізму, які б враховували як досвід розвинених країн, так і особливості економічної реальності України. Втім, формування системи міжбюджетних відносин на базі фіскального федералізму має стати 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 місцевих та регіональних проєктів;
- фінансового забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування на рівні внутрішніх територіальних громад (району у 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.

### **3.3 Науково-методичні основи 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 дослідження [388].

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.

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 бюджету [107]. 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 фондів [100].

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 РФ [122].

О. Сунцова відзначає, що бюджетний потенціал – це потенціал кожної провінції на основі оцінок їхніх власних доходів [315]. На нашу думку, таке трактування дуже невдале хоча б тому, що визначає потенціал як потенціал, фактично не пояснюючи, що розуміються під цим неоднозначним терміном.

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 частину [95].

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 бюджету [196], 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 рік [53].

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 самоврядування [162].

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 населення може одержати та чи інша провінція, враховуючи свою податкову (неподаткову) базу за середньою ставкою [315].

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 бюджетного [100].

Значна група науковців сповідує «ресурсний» підхід у трактуванні сутності бюджетного потенціалу.

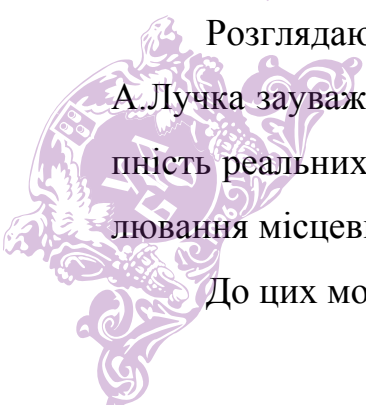
Так, визначаючи бюджетний потенціал регіону, Я. Пушак трактує його як здатність бюджетного механізму акумулювати в руках місцевих громад фінансові ресурси [274].

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 надходжень [147].

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 [162].

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 [139].

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.

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 потенціал [274].

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.

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 освіти [274].

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 рівня [162].

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;
- 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 кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування (сума податків та інших доходів, закріплених за даним бюджетом);
- прогнозований кошик 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 регіонів [306].

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.

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.

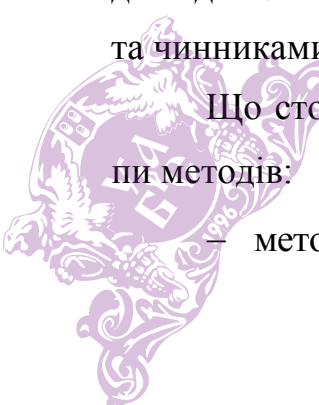
Балансовий метод планування фінансових показників полягає в тому, що шляхом побудови балансу досягається взаємоув'язка наявних фінансових ресурсів та фактичної потреби в них.

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 [162].

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;
- 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 регіону [114]. 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» [23]. Фактично вироблений дохід є сумою валових доданих вартостей галузей економіки і чистих податків на продукти або валовий регіональний продукт. Отже, даний показник в цілому характеризує обсяг бюджетних ресурсів і може виступати в якості детермінанта бюджетного потенціалу.

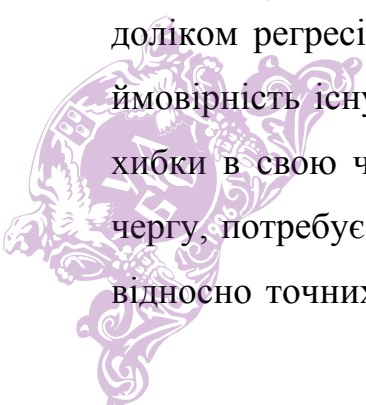
Дана група методів володіє одним суттєвим недоліком – методи, що використовують макроекономічні показники можуть дати тільки приблизну оцінку бюджетного потенціалу регіону. Таким чином, не можна стверджувати про їхню прийнятність з позиції планування доходів бюджетів регіонів.

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 та пільги,

проводиться корегування на ці суми (неплатежі – зі знаком «плюс», пільги – зі знаком «мінус») [62].

Відносно популярним методом оцінки бюджетного потенціалу регіонів є метод репрезентативної податкової системи, суть якого полягає у розрахунку середнього рівня податкових зусиль за умов незмінного складу податків і ставок оподаткування в усіх регіонах. Базуючись на цих показниках, виходячи зі структури податкової бази конкретного регіону, розраховується обсяг податкових надходжень. Отримана величина і виступає в якості показника бюджетного потенціалу. Ключовим моментом цього методу є розрахунок конкретних податкових баз з податками, що ввійшли до репрезентативної податкової системи. Оцінка репрезентативної податкової системи конкретного регіону вимагає єдиної класифікації податкових доходів, визначення складу стандартної податкової бази і розрахунку середньої (репрезентативної) ставки оподаткування, а також розрахунок податкового потенціалу регіону. До позитивних моментів такої методики відносять те, що доходні можливості регіону визначаються, виходячи з податкових баз і ставок податків за єдиним переліком податків, а також те, що використовуються показники, що відповідають реальним умовам збирання податків в країні. Головним недоліком методу є використання даних базового (попереднього) періоду, тобто відбувається фактичне зневажання змін, що відбуваються в податковій системі, наприклад, підвищення ефективності роботи податкової системи в цілому за рахунок зростання рівня збирання податків.

Метод на основі регресійного аналізу полягає у використанні інформації про сукупні регіональні доходи, а також набору змінних, які впливають на формування бюджетного потенціалу (валовий регіональний продукт, кількість економічно активного населення, роздрібний товарообіг тощо). Головним недоліком регресійного методу є відносна складність побудови моделі, а також ймовірність існування певної похибки у розрахунках. Зменшення розмірів похибки в свою чергу потребує збільшення обсягів спостереження, що, в свою чергу, потребує проведення додаткового аналізу. Таким чином, для одержання відносно точних оцінок бюджетного потенціалу регіону доцільним є викорис-



тання регресійного 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 регіону [202].

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, 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 багатofакторну лінійну регресійну модель.

Лінійна багатofакторна 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:

$$Y = b + a_1 \cdot x_1 + a_2 \cdot x_2 + \dots + a_n \cdot x_n, \quad (3.1)$$

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. 3.1. 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 актуаль-

ними 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. К.1, Л.1 додатків). 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:

$$Y = -403,5 + 0,07 \cdot x_1 + 7,55 \cdot x_2 - 30,38 \cdot x_3, \quad (3.2)$$

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. 3.4), зокрема значення R-квадрата, яке майже дорівнює 1. Чим ближче значення R-квадрата до 1, тим якіснішою є побудована модель.





## 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. 3.5. Як бачимо, прогнозовані значення Y майже відповідали фактичним даним, особливо це стосується останніх 3 років.

## 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 природним 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:

$$K_{\text{бп}} = \frac{БП_{\text{м}}}{БП_{\text{р}}}; \quad (3.3)$$

$$K_{\text{бп}} \in [0..1],$$

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. 3.6). Ця градація виконується залежно від значення коефіцієнту використання потенціалу прикордонної території.

Таблиця 3.6

Визначення рівня використання бюджетного потенціалу прикордонної території залежно від значення коефіцієнта використання потенціалу прикордонної території

Значення коефіцієнта використання потенціалу прикордонної території ( $K_{\text{бп}}$ )	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. 3.7).

Таблиця 3.7

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 3.4).

$$\text{Недовикористання бюджетного потенціалу} = (1 - K_{\text{бп}}) * \text{БПм} \quad (3.4)$$

Ці дані дають можливість оцінити потенціал зростання бюджету, без урахування економічного розвитку регіону, наприклад, при розрахунку (плануванні) бюджетного потенціалу на наступний рік.

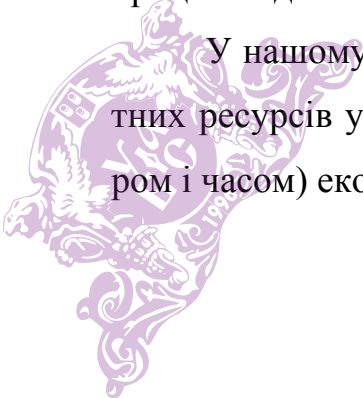
Таким чином, нами у дослідженні проаналізовані теоретичні аспекти бюджетного потенціалу прикордонної території, а також науково-методичні основи оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території. Як ілюстрація розглянутих підходів до оцінки бюджетного потенціалу, поетапно розглянуто процес побудови моделі оцінки бюджетного потенціалу і розроблено модель для оцінки бюджетного потенціалу Сумської області на базі регресійного аналізу.

### **3.4. Концептуальні основи синхронізації 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.



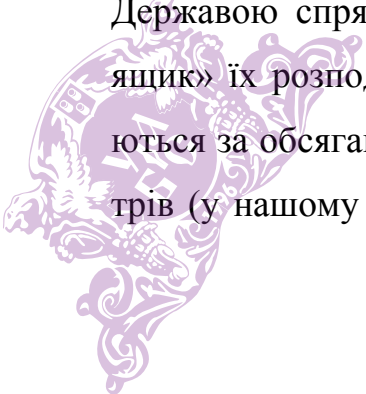
Під синхронізацією ми будемо розуміти створення таких умов, при яких бюджетні ресурси будуть використовуватись ефективно, обов'язковою умовою (критерієм) кожного бюджетного фінансування має бути отримання конкретного економічного або соціального ефекту, при чому адекватного за часом і відповідного до 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. 3.6).

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.

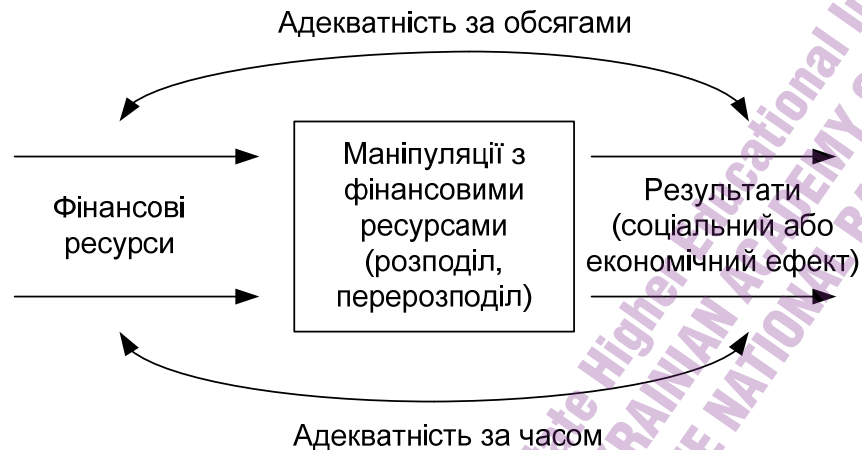


Рис. 3.6. Синхронізація бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави

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. 3.7.

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.



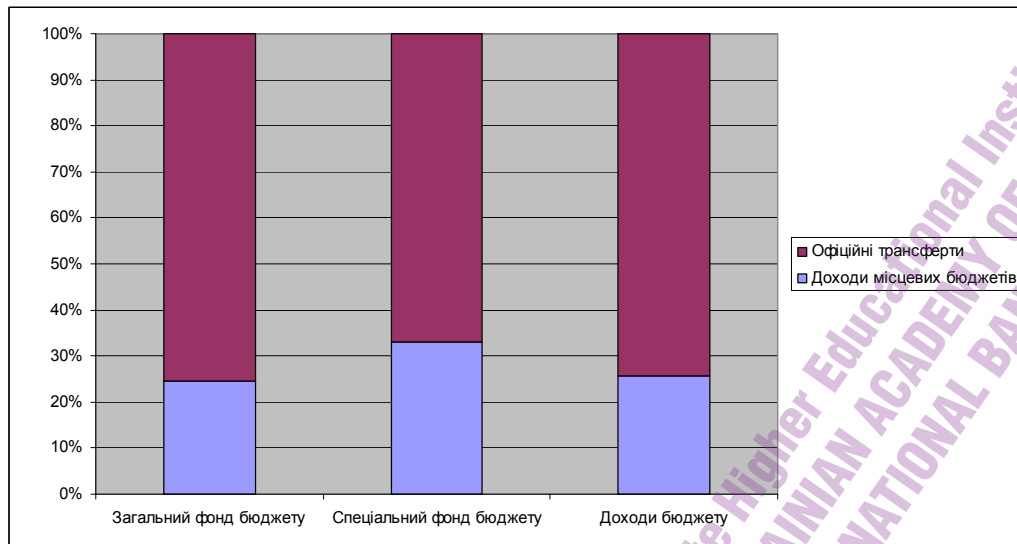


Рис. 3.7. Структура доходів бюджету Сумської області за 2008 рік

Важливість даної проблеми підсилюється ще тим фактором, що більша половина коштів бюджету області передається до бюджетів інших рівнів (рис. 3.8), тобто фактично йде друга хвиля розподілу бюджетних коштів. Додатково до висновку, що обласний бюджет є посередником між державою і одержувачем коштів.

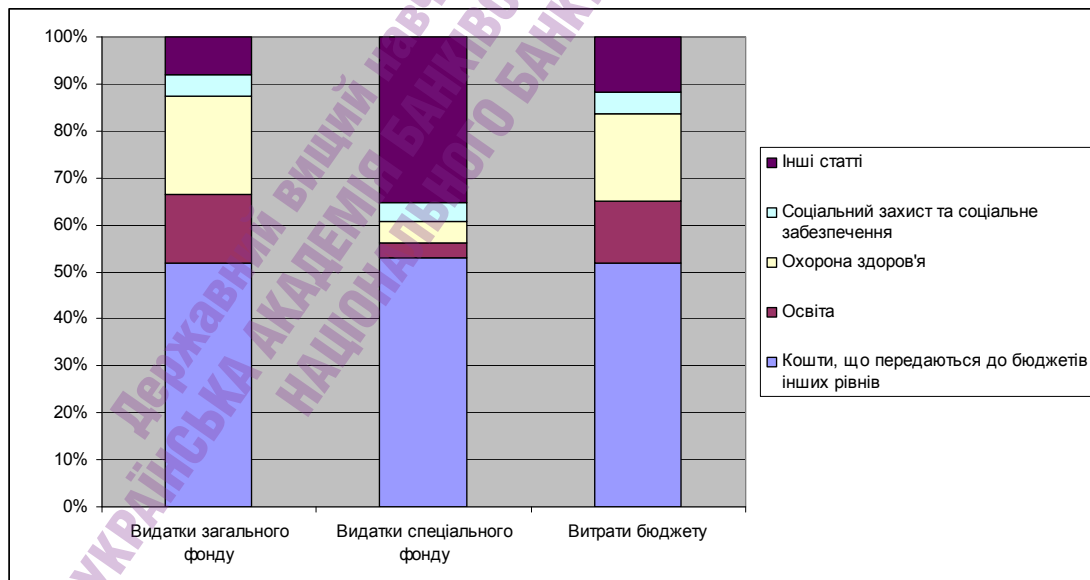


Рис. 3.8. Структура видатків бюджету Сумської області за 2008 рік

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. 3.9).

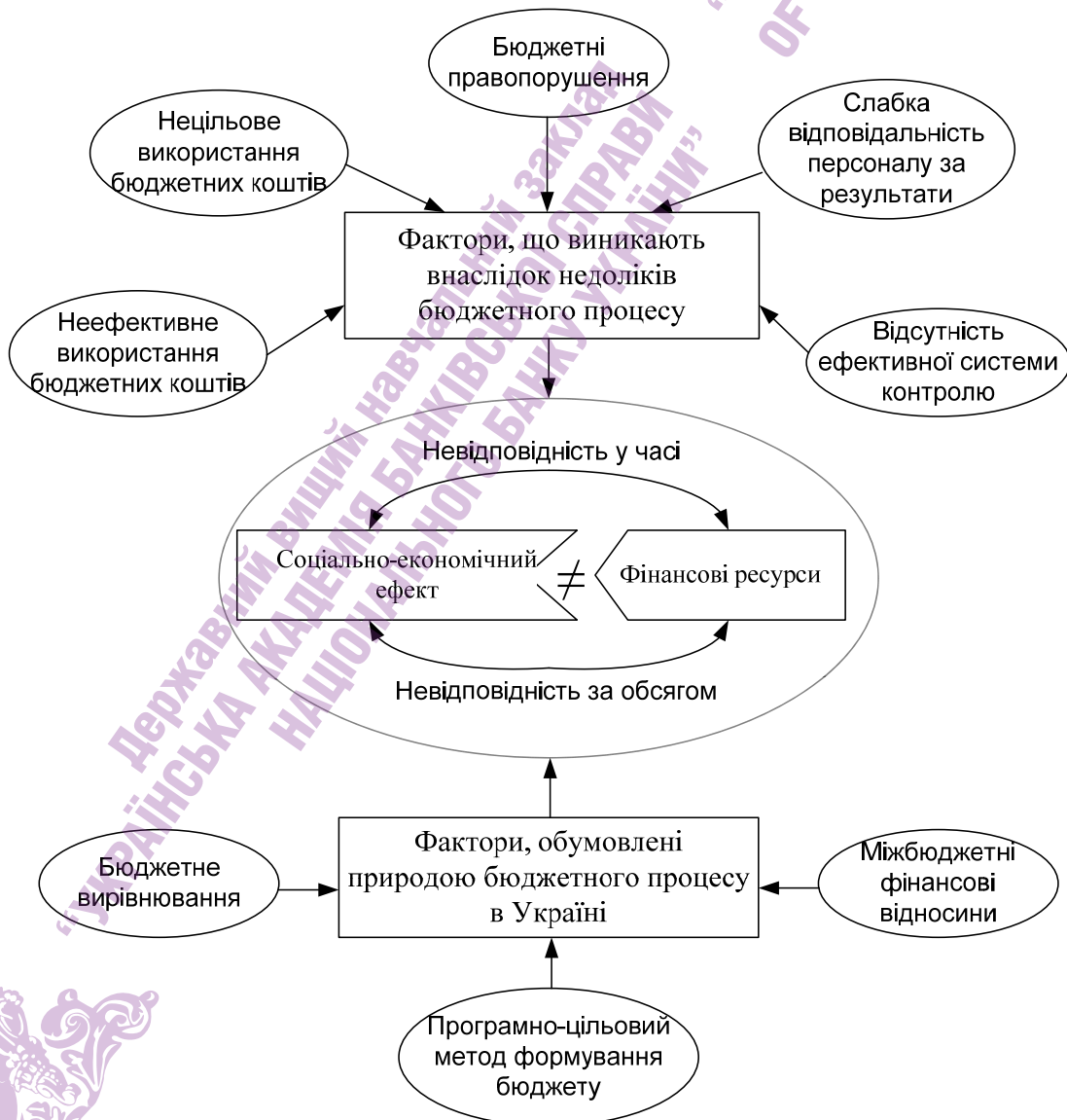


Рис. 3.9. Фактори, що обумовлюють десинхронізацію бюджетних ресурсів та соціально-економічних зобов'язань держави

Фактори десинхронізації можна умовно розділити на дві групи:

- фактори, обумовлені природою бюджетного процесу в Україні;
- фактори, що виникають внаслідок використання недоліків бюджетного процесу.

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 України [331].

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;
- офіційно визначені фінансові зобов'язання держави повинні чітко виконуватись як за обсягами коштів, так і за строками [331].

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 бюджетотворюючим, 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 соціа-

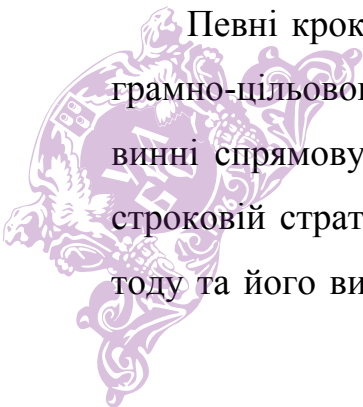
льно-економічних зобов'язань, виконання яких покладене на місцеві бюджети з одночасним мінімальним рівнем фінансових прав – місцеві бюджети, в принципі, не спроможні формувати дохідну частину, що відповідає рівню витрат. Варіантом розв'язання даної проблеми, на нашу думку, є реформування міжбюджетних 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.

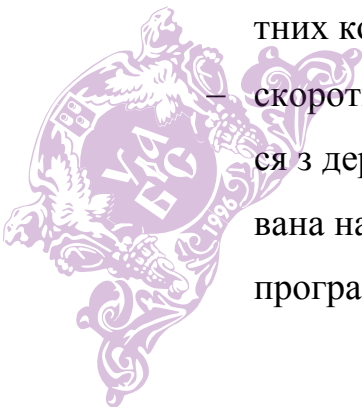
Основним принципом програмно-цільового бюджетування є орієнтація на ефективність та результативність використання бюджетних коштів (що цілком відповідає вимогам синхронізації бюджетних ресурсів), але на сьогоднішній день у нормативних актах лише перелічені групи показників без детального їх опису, методик 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 пере-



важно за рахунок інших джерел надходження коштів (місцеві бюджети, кошти замовників тощо);

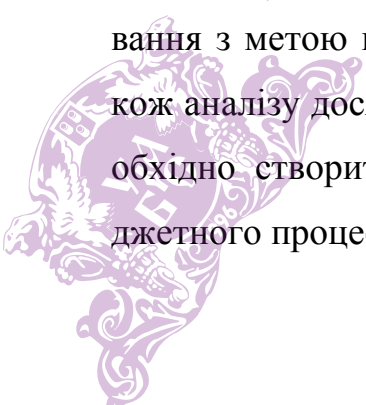
- підготувати проекти нормативно-правових актів щодо дострокового припинення діючих програм, які втратили свою актуальність або їх виконання надалі є неефективним;
- підготувати пропозиції щодо включення діючих (актуальних) програм в укрупнену програму (за основними пріоритетами).

На нашу думку, пропоновані рекомендації мають лише тактичний характер, намагаються вирішити проблеми бюджету 2010 р. і не стосуються принципових 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 асигнування [331].

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. 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 кінцево-

го 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 десинхроніза-

ційних 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 першо-

го 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. М.1 додатків).

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 затраченим 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.

### ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 3

Вирішення соціально-економічних проблем розвитку як країни, так і її регіонів забезпечується бездоганною роботою бюджетного механізму, який має значну кількість важелів, що уможливають здійснення державою розподільчих та перерозподільчих функцій і в свою чергу сприяє реалізації основних засад бюджетної політики. Бюджетний механізм включає в себе механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами; механізм формування бюджетних ресурсів; механізм розподілу бюджетних ресурсів; механізм використання бюджетних ресурсів; механізм контролю та аналізу використання бюджетних ресурсів.

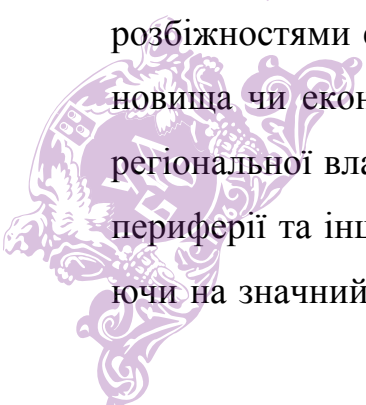
З метою збалансування соціально-економічного розвитку територій країни, бюджетне регулювання передбачає надання бюджетних ресурсів із бюдже-



тів вищих рівнів бюджетам нижчих рівнів, тобто механізми бюджетного вирівнювання.

Основними інструментами бюджетного вирівнювання в Україні є дотації, субвенції, субсидії, міжбюджетні трансферти. Аналіз особливостей бюджетного вирівнювання в Україні дозволив визначити підходи, яких необхідно дотримуватись при його здійсненні: прийняття до уваги та врахування існуючих розбіжностей в соціально-економічному розвитку територій, особливостей їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, соціально-демографічні та інші умови, які призводять до суттєвих відмінностей у бюджетних видатках; розробка 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 супроводжуватись вирівнюванням їх доходної 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 доходної 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.

Сучасний стан регіонального розвитку України характеризується високою диференціацією регіонів за рівнем людського розвитку. Це обумовлено як розбіжностями 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-імпорتنний потенціал. Тому для подолання розривів

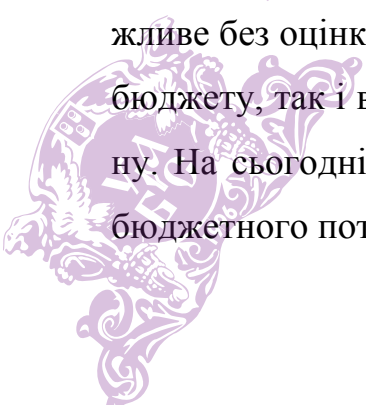


у фінансуванні регіонів виникає необхідність застосування бюджетного вирівнювання як механізму перерозподілу бюджетних фінансових ресурсів між регіонами. Втім аналіз поточної системи бюджетного вирівнювання виявив критичну масу недоліків як в її практичній реалізації, так і законодавчо закріплених нормах. Перебудова існуючої системи бюджетного вирівнювання вимагає відповідного теоретико-методичного забезпечення.

Аналіз наукових підходів до розуміння сутності і особливостей бюджетного вирівнювання дозволив запропонувати авторський підхід до побудови системи бюджетного вирівнювання в країні, практично реалізований у вигляді алгоритму, основними блоками якого є вибір типу міжбюджетних відносин (децентралізований, кооперативний); визначення мети вирівнювання (вирівнювання стартових умов, вирівнювання споживання державних послуг); визначення масштабів горизонтального вирівнювання; вибір видів бюджетних трансфертів (дотації, субвенції, субсидії); визначення особливостей формування фонду бюджетних трансфертів; вибір методу розподілу бюджетних трансфертів (пропорційний, формульний, компенсаційний, як частина річного місцевого бюджету).

Аналіз бюджетного вирівнювання в Україні показав, що існує значна кількість проблем і суперечностей в даному процесі. Першим кроком для їх розв'язання має бути розробка принципів бюджетного вирівнювання, що створять необхідний фундамент для удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні. З урахуванням існуючих проблем, на основі аналізу досвіду розвинених країн світу було уточнено перелік принципів бюджетного вирівнювання та їх сутнісних характеристик.

Необхідною умовою розвитку прикордонних територій є адекватне їх фінансування, основою якого є бюджет. Втім 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 відсутні методики і наукові наробітки щодо оцінки бюджетного потенціалу прикордонних територій.



Бюджетний потенціал прикордонної території – здатність прикордонної території акумулювати необхідну кількість фінансових ресурсів для забезпечення наявних потреб з урахуванням економічного стану та тенденцій розвитку.

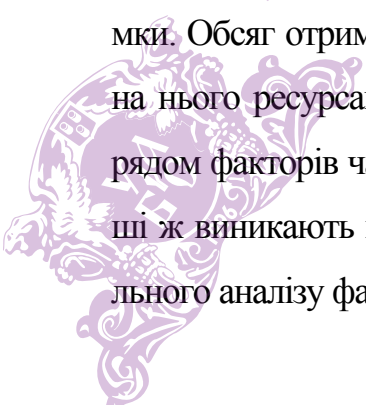
На базі кореляційно-регресійного аналізу, розроблено багатофакторну лінійну регресійну модель оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території. Було виділено перелік факторів, що потенційно впливають на бюджетний потенціал прикордонної території (кількість населення, валовий регіональний продукт, кількість безробітних, обсяг інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій, обсяги імпорту, експорту тощо).

На основі статистичного аналізу економічних показників Сумської області, визначено, що найбільший вплив на бюджетний потенціал прикордонної території здійснюють обсяг валового регіонального продукту, обсяги прямих іноземних інвестицій та кількість безробітних.

Результати роботи моделі можна оцінити як досить якісні, про що свідчать дані регресійної статистики, зокрема значення R-квадрату, яке майже дорівнює 1.

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 буде характеризувати ступінь використання потенціалу. Чим ближче він до 1, тим вищий ступінь використання потенціалу, тим ефективніше працює бюджетна система прикордонної території.

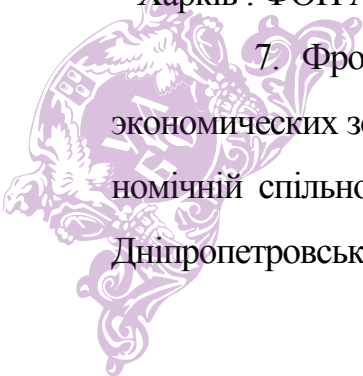
Використання фінансових ресурсів держави, що розподіляються через державний бюджет України не дає адекватного соціально-економічного ефекту при чому неадекватність проявляється як в обсягах ефектів, так і в часі їх отримання. Особливо це актуально для прикордонних територій, оскільки вони вимагають значної державної підтримки. Обсяг отриманих соціально-економічних результатів нееквівалентний затраченим на нього ресурсам і не відповідає очікуваним результатам. Така 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 в прикордонних територіях.

Результати, отримані автором і представлені в даному розділі було опубліковано у таких працях автора:

1. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.
2. Фролов С. М. Бюджетне регулювання розвитку регіонів // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 27. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. – С. 98–105.
3. Фролов С. М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / С. М. Фролов, І. М. Воліна // Вісник Української академії банківської справи. – 2009. – № 2. – С. 17–22.
4. Фролов С. М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С. М. Фролов // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського : збірник наукових праць. – Вип. 19. Серія «Історія». – Вінниця, 2011. – С. 214–218.
5. Фролов С. М. Фінансове вирівнювання розвитку територій / С. М. Фролов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2010 р.) : у 2 т. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2010. – Т. 2. – С. 172–173.
6. Фролов С. М. Фінансова незалежність розвитку регіонів / С. М. Фролов // Соціально-економічний розвиток України та її регіонів : проблеми науки і практики : Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції 27–28 травня 2010 року. – Харків : ФОП Александрова К.М.; ІНЖЕК, 2010. – С. 241–243.
7. Фролов С. М. Система государственного регулирования специальных экономических зон в Украине / С. М. Фролов, Р. П. Пустовит // Україна у світовій економічній спільноті : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ : Наука і освіта. – 2004. – С. 167–168.



## РОЗДІЛ 4

### УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У ПРИКОРДОННИЙ ТЕРИТОРІЇ

#### 4.1 Науково-методичні засади розвитку інституціональної складової бюджетного менеджменту

Важливою складовою процесу управління бюджетом, як це вже неодноразово відмічалось, є сукупність інститутів державної влади, що в ньому приймають пряму і опосередковану участь.

Раніше в загальних рисах нами було окреслено систему державних органів, що в тій або іншій мірі задіяні у бюджетних процесах та їх базові функції. Втім, зважаючи на складність та проблемність даного питання для бюджетної системи України, розглянемо його більш ретельніше.

Базуючись на попередніх дослідженнях та виходячи з загальноприйнятих підходів, сукупність інститутів управління бюджетом можна представити у вигляді певної схеми (рис. 4.1), в якості базової класифікаційної ознаки якої було обрано етапи бюджетного процесу.

Детально проаналізуємо ключові інститути вітчизняного бюджетного менеджменту за наступною схемою: гілка влади-рівень влади-етап бюджетного процесу, в реалізації якого приймає державний орган і функції бюджетного управління. Під гілкою влади будемо мати на увазі приналежність інституту до виконавчої або законодавчої влади. У якості рівнів влади розглядаються центральний, обласний та місцевий. Серед етапів бюджетного процесу було виділено наступні: розробка; оперативне управління (реалізація); контроль за виконанням, що включає в себе контроль за нормативно-правовою відповідністю дій різних суб'єктів в бюджетному процесі законам і правовим актам України та накладання штрафних санкцій за їх недотримання.

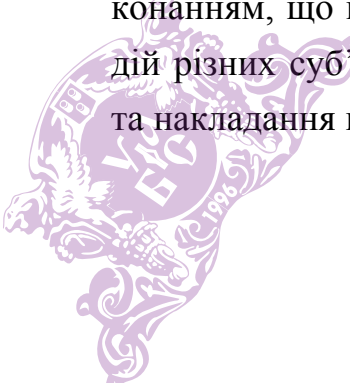




Рис. 4.1 Інституціональна складова бюджетного менеджменту

Основна характеристика Кабінету Міністрів України як інституту, що відповідальний за розробку і реалізацію бюджетного процесу, представлена в таблиці 4.1.

Таблиця 4.1

## Кабінет Міністрів України в системі бюджетного менеджменту

Назва інституту	Гілка влади	Рівень влади	Етап бюджетного процесу	Функції
Кабінет Міністрів України	Виконавча	Центральний	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	<p>1) розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;</p> <p>2) приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;</p> <p>3) забезпечує фінансування видатків у межах, визначених законом про Державний бюджет України;</p> <p>4) визначає методологію затвердження фінансових планів державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій і обчислення обсягу доходів бюджету від управління державними корпоративними правами.</p> <p>5) подає Верховній Раді України висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів;</p> <p>6) за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади.</p>

Оскільки розробка і виконання бюджету покладені на Міністерство фінансів України, то його функції ми розглянемо окремо. Головними напрямками його діяльності є розробка і реалізація фінансової політики держави, забезпечення бюджетного процесу, регулювання фінансового ринку і організації випуску цінних паперів,

забезпечення міжнародних фінансових відносин держави, організація фінансових відносин у суспільстві, матеріальному виробництві, сфері послуг.

Міністерство фінансів веде законодавчу і методологічну роботу: розробляє проекти законів України, указів Президента, декретів, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів, накази і інструкції та бере участь у розробці їх іншими органами з питань, що відносяться до компетенції Міністерства фінансів; розробляє проекти Правил складання і виконання державного і місцевих бюджетів, класифікацію доходів і видатків цих бюджетів, нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням рівня розвитку соціальної інфраструктури регіонів. Воно також роз'яснює порядок застосування законодавчих та інших нормативних актів з питань бюджетного управління.

Аналіз функцій Міністерства фінансів та його структурних підрозділів в розрізі бюджетного управління представлений в таблиці 4.2.

Враховуючи те, що Державний бюджет як основний фінансовий документ держави затверджується в якості Закону Верховною Радою України, саме вона є провідним інститутом в системі бюджетного менеджменту (таблиці 4.3).

Окремо серед центральних органів влади виділимо такі, що приймають участь в оперативному управлінні бюджетом та контролем за його виконанням (табл. Н.1 додатків). До них відносяться Контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Рахункову палату України та їх структурні підрозділи.

Державне казначейство України є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінфіну і йому підпорядковується. Основними завданнями Казначейства є забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, що передбачає розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів за цими зобов'язаннями. Крім того в межах своїх повноважень контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства; також ведення бухгалтерського обліку і складення звітності про виконання державного та місцевих бюджетів.



Таблиця 4.2

## Міністерство фінансів України в системі бюджетного менеджменту України

Назва інституту	Гілка влади	Рівень влади	Етап бюджетного процесу	Функції
Центральний апарат Мінфіну	Виконавча	Центральний	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	<p>Організує роботу, пов'язану зі складанням проекту Державного бюджету України, складає проект Державного бюджету;</p> <p>організує виконання Державного бюджету за доходами і видатками, веде облік касового виконання Державного бюджету;</p> <p>здійснює методичне керівництво роботою в галузі територіального фінансово-бюджетного планування, розробляє порядок надання з Державного бюджету субвенцій, дотацій, субсидій;</p> <p>складає річний і помісячний розпис доходів і видатків, забезпечує виконання Державного бюджету, затвердженого Верховною Радою України, проводить в установленому порядку взаємні розрахунки Державного бюджету з бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, в межах своїх повноважень здійснює обслуговування державного внутрішнього і зовнішнього боргу;</p> <p>здійснює контроль за виконанням Державного бюджету і за додержанням установами Національного банку та комерційними банками правил касового виконання Державного бюджету за доходами;</p> <p>визначає порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного і місцевих бюджетів, кошторисів видатків бюджетних установ;</p> <p>складає звіт про виконання Державного бюджету, розробляє та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо ефективного використання коштів Державного бюджету;</p> <p>бере участь у розробці пропозицій щодо вдосконалення структури органів державної виконавчої влади та здійснює контроль за витрачанням коштів на їх утримання. Аналізує витрати на утримання органів законодавчої, виконавчої та судової влади і готує пропозиції щодо їх оптимізації.</p>



Міністерство фінансів АРК; обласні фінансові управління державних адміністрацій	Виконавча	Обласний	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	<p>Визначає порядок і терміни подання обласними управліннями і відділами матеріалів для підготовки проекту обласного бюджету і прогнозних розрахунків для визначення частки загальнодержавних податків, зборів і платежів, які підлягають зарахуванню до бюджетів міст і районів області;</p> <p>проводить перевірки правильності складання і затвердження кошторисів бюджетних установ;</p> <p>вносить пропозиції до обласної Ради народних депутатів про встановлення на території області додаткових податків і зборів;</p> <p>здійснює контроль за повним і своєчасним перерахуванням установами банків коштів до Державного бюджету, за цільовим використанням коштів, одержаних із вищестоящого бюджету;</p> <p>розробляє порядок надання із обласного бюджету субвенцій, дотацій, субсидій бюджетам міст і районів;</p> <p>складає та затверджує річний та помісячний розпис доходів і видатків обласного бюджету, забезпечує його виконання;</p> <p>розглядає бухгалтерські звіти і баланси обласних відділів і управлінь;</p> <p>готує звітність про виконання бюджету області;</p> <p>бере участь у роботі комісій з приватизації державної власності і здійснює контроль за зарахуванням коштів від приватизації державного майна до бюджету;</p> <p>здійснює контролю за станом роботи в міських і районних фінансових відділах по складанню і виконанню бюджету, контрольню-економічній роботі та з інших питань, які входять до компетенції фінансових органів.</p>
Міські та районні фінансові відділи	Виконавча	місцевий	Оперативне управління	<p>Втілює в життя державної фінансову політику на відповідній території;</p> <p>аналізує показники розвитку економіки міста, району;</p> <p>здійснює заходи по оздоровленню фінансового стану галузей місцевого господарства;</p> <p>збільшує доходи бюджету.</p>



Таблиця 4.3

## Верховна Рада України в системі бюджетного менеджменту України

Назва інституту	Гілка влади	Рівень влади	Етап бюджетного процесу	Функції
Верховна Рада України	Законодавча	Центральний	Розробка, контроль за виконанням	Проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України; внесення змін до закону про Державний бюджет України; виконання закону про Державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм); розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України. здійснення контролю за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, встановлених законом.
Комітет Верховної Ради України з питань бюджету і контролю за дотриманням бюджетного законодавства	Законодавча	Центральний	Контроль за виконанням	Контроль за дотриманням бюджетного законодавства під час підготовки, розгляду і прийняття проекту закону про Державний бюджет України та виконання відповідного закону; надання висновків про відповідність законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України, бюджетному законодавству; попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України; розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного бюджетного періоду; взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства).



Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, виконання місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Рахункова палата України як установа при вищому законодавчому органі України, здійснює контроль за діяльністю інститутів, що забезпечують бюджетний процес в частині його виконання, а саме органів системи Мінфіну України, Державного казначейства України, Контрольно-ревізійної служби України, Податкової адміністрації України. Рахункова палата України також здійснює аналіз порушень і відхилень в бюджетному процесі, готує і вносить пропозиції до Верховної Ради України щодо їх усунення, а також щодо удосконалення бюджетного законодавства.

Завданнями органів податкової служби в бюджетному менеджменті є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством.

Серед центральних органів влади можна виділити інститути, що не приймають участь в розробці та оперативному управлінні бюджетом, втім є важливими учасниками бюджетного процесу, оскільки контролюють виконання бюджету та відповідальні за нарахування штрафних санкцій і наповнення за їх рахунок дохідної частини бюджету.

До них відносяться: Митна служба України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Антимонопольний комітет і т.п. (їх функції перелічені в таблиці 4.4).

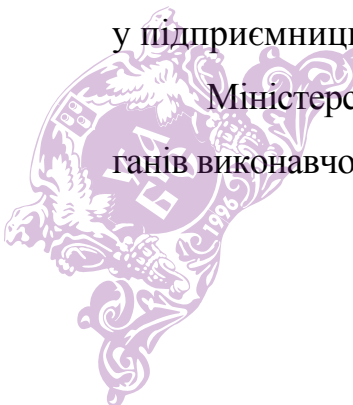
## Інститути, що приймають опосередковану участь в бюджетному процесі

Назва інституту	Гілка влади	Рівень влади	Етап бюджетного процесу	Функції
Митна служба України	Виконавча	Центральна	Контроль за виконанням	Забезпечує своєчасне і повне внесення до державного бюджету коштів від податків, зборів (обов'язкових платежів), справляння яких згідно із законодавством покладено на митні органи
Міністерство внутрішніх справ України	Виконавча	Центральна	Контроль за виконанням	Виявляє, запобігає, припиняє та розкриває злочини в бюджетній сфері, вживає з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; виконує в межах своєї компетенції кримінальні покарання та адміністративні стягнення
Антимонопольний комітет України	Виконавча	Центральна	Контроль за виконанням	Накладає штрафи на економічних суб'єктів за порушення антимонопольного законодавства, які перераховуються до державного бюджету,
Міністерство юстиції України	Виконавча	Центральна	Контроль за виконанням	Здійснює правову експертизу щодо відповідності Конституції та законам України проектів законів, інших актів законодавства, що пов'язані з бюджетним процесом; бере участь у розробці проектів Державного бюджету України; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління,

Державна митна служба України (Держмитслужба України) є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи. Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, мета діяльності якого – забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної правової політики.



Міністерство внутрішніх справ – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Слід підкреслити, що важливу участь в бюджетному процесі приймають не лише центральні органи влади, а й обласні та місцеві. В табл. 4.5 наведено результати аналізу участі обласних та місцевих органів влади в бюджетному процесі.

Таблиця 4.5

## Місцеві інститути бюджетного менеджменту в Україні

Назва інституту	Гілка влади	Рівень влади	Етап бюджетного процесу	Функції
Обласні державні адміністрації	Виконавча	Обласний	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	Схвалення проекту обласного бюджету; здійснення загальної організації та управління виконанням обласного бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; подача квартальних і річних звітів про виконання обласного бюджету
Обласні ради	Законодавча	Обласний	Розробка	Затвердження проекту обласного бюджету; внесення змін в обласний бюджет; перевірка звітів про виконання обласного бюджету
Місцеві державні адміністрації	Виконавча	Місцевий	Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням	Схвалення проекту місцевого бюджету; здійснення загальної організації та управління виконанням обласного бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; подача квартальних і річних звітів про виконання місцевого бюджету
Місцеві ради	Законодавча	Місцевий	Розробка	Затвердження проекту місцевого бюджету; внесення змін в місцевий бюджет; перевірка звітів про виконання місцевого бюджету

Аналіз, проведений вище показав, що інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні є досить розгалуженою і важкою для сприйняття учасниками даного процесу. Тому необхідно чітко, за чітко визначеними критеріями, розподілити органи державної влади відповідно до їх функцій, завдань, рівнів і функціональних обов'язків у бюджетному процесі.

Залежно від того, який аспект бюджетного менеджменту розглядати, може бути запропонований цілий ряд класифікаційних ознак щодо групування ін-

ституцій, які приймають участь у бюджетному процесі. Складність даного питання обумовлено тим, що бюджетний процес, з точки зору його інституційної складової відбувається у трьохвимірному просторі, вимірами якого є гілка влади, рівень влади і етапи бюджетного процесу (рис. 4.2).

Паралелепіпед, що утворюється в результаті взаємодії виділених ліній координат, виходячи з розшифровки значень кожної з класифікаційних ознак, розподіляється на 21 двовимірний сектор. Кожний із секторів містить перелік державних інституцій, що приймають участь у бюджетному процесу. Сектори в свою чергу утворюють 18 фігур, кожна з яких характеризується певним співвідношенням гілок влади, її рівнів та етапів бюджетного процесу.

Наприклад, перша відносно початку координат фігура характеризує перелік інститутів, що належать законодавчій владі на центральному рівні і приймають участь у розробці бюджету. В даному випадку таким органом є Верховна Рада України.

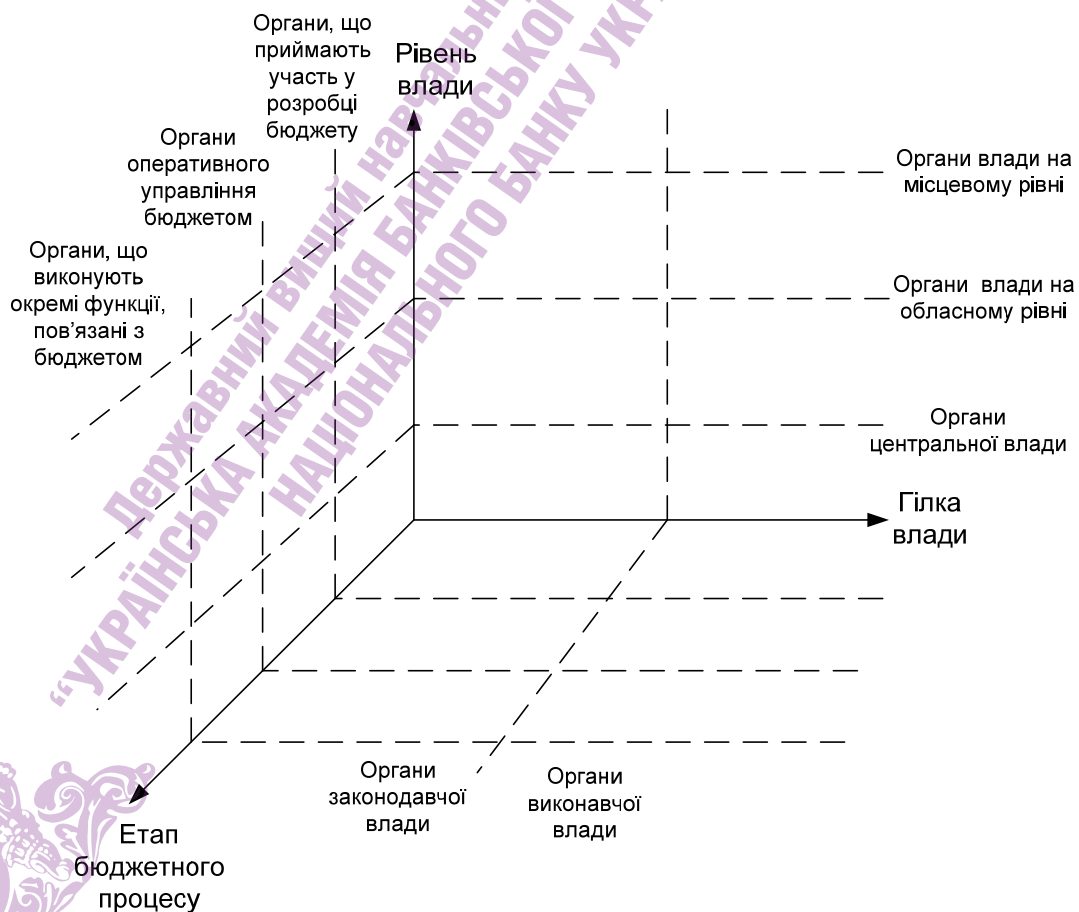


Рис. 4.2 Інституції, що приймають участь в управління бюджетом

Наступна фігура містить перелік центральних органів виконавчої влади, що приймають участь у розробці бюджету. До таких органів, наприклад, відносять Міністерство фінансів України.

Оскільки трьохвимірна модель не дозволяє, виходячи з міркувань наочності і простоти сприйняття відобразити конкретні інститути, що відповідають тій чи іншій комбінації координат, пропонується розділити трьохвимірну систему на три двомірні і відобразити інститути залежно від комбінації класифікаційних ознак.

Комбінація інститутів державної влади, що приймають участь в управлінні бюджетом відповідно до рівня і гілки влади, представлена на рис. 4.3.

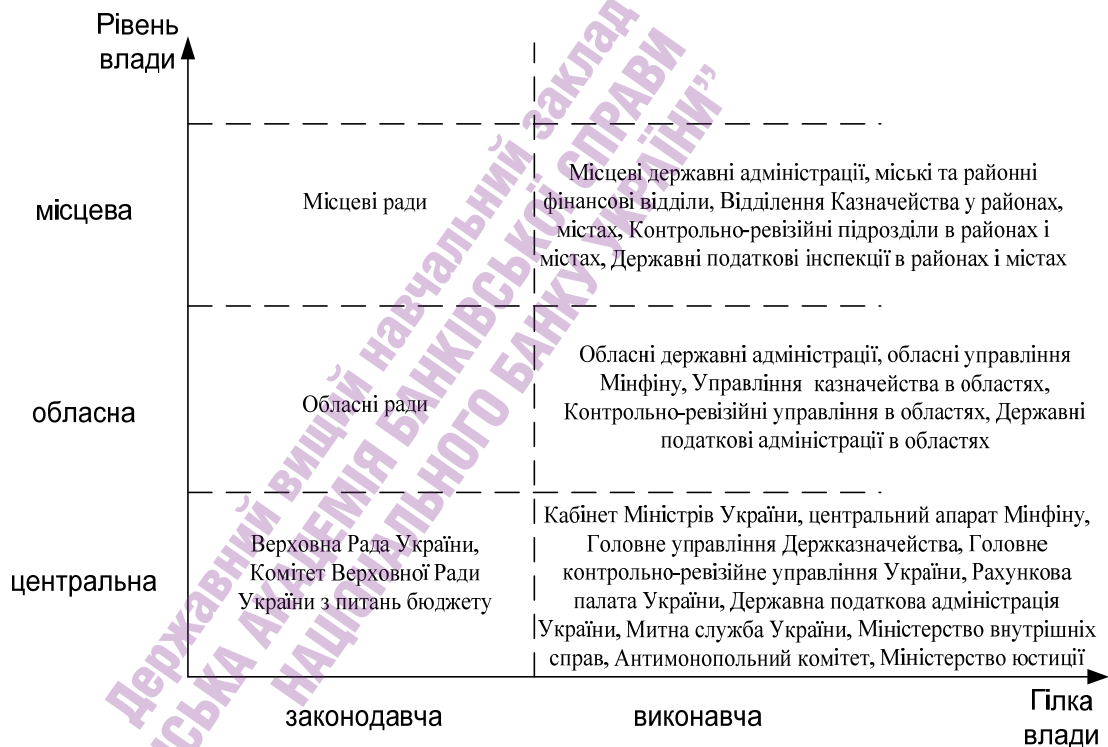


Рис. 4.3 Розподіл інститутів управління бюджетом в системі «гілка влади-рівень влади»

Інститути, що приймають участь в управлінні бюджетом у системі координат «гілка влади-етап бюджетного процесу» представлені на рис. 4.4. Останньою підсистемою координат базової трьохвимірної моделі є «рівень влади-етап бюджетного процесу» (рис. 4.5). Запропонований підхід до інституціона-



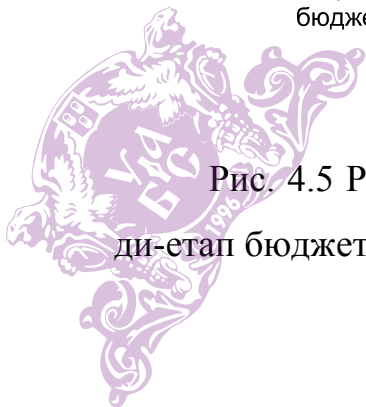
льної характеристики бюджетного менеджменту в Україні дозволяє, оперуючи секторами трьохвимірного простору, досить швидко і чітко ідентифікувати певну інституцію, залежно від того, на якому рівні влади вона знаходиться, до якої гілки відноситься та в якому з етапів бюджетного процесу бере участь.

Етап бюджетного процесу	Контроль за виконанням	Верховна Рада України, Обласні ради, місцеві ради, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету	Кабінет Міністрів України, центральний апарат Мінфіну та його обласні підрозділи, Головне управління Держказначейства та його підрозділи, Головне контрольно-ревізійне управління України та його підрозділи, Рахункова палата України, Державна податкова адміністрація України та її підрозділи, Митна служба України, Міністерство внутрішніх справ, Антимонопольний комітет, Міністерство юстиції, обласні і місцеві державні адміністрації	
		Оперативне управління бюджетом	Міністерство фінансів України, обласні фінансові управління, місцеві фінансові управління, Державне казначейство та його підрозділи на обласному і місцевому рівнях, Державна податкова адміністрація та її підрозділи, обласні і місцеві державні адміністрації	
		Розробка бюджету	Верховна Рада України, Обласні ради, місцеві ради	Кабінет Міністрів України, центральний апарат Мінфіну,
		законодавча	виконавча	Гілка влади

Рис. 4.4 Розподіл інститутів управління бюджетом в системі «гілка влади-етап бюджетного процесу»

Етап бюджетного процесу	Контроль за виконанням	Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради з питань бюджету, Кабінет Міністрів України, центральний апарат Мінфіну, Головне управління Держказначейства, Рахункова палата, ДПА, МВС, антимонопольний комітет, Міністерство юстиції	Обласні ради, Управління Казначейства в областях, обласні державні адміністрації, обласні податкові інспекції, обласні управління контрольно-ревізійного управління	Місцеві ради, місцеві відділи Мінфіну, місцеві відділи Казначейства, місцеві державні адміністрації, місцеві податкові інспекції	
		Оперативне управління бюджетом	Міністерство фінансів України, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація	Обласні відділи Міністерства фінансів, обласні управління Держказначейства, обласні податкові інспекції, обласні державні адміністрації	Місцеві відділи Мінфіну, місцеві управління Держказначейства, місцеві податкові інспекції, місцеві державні адміністрації
		Розробка бюджету	Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінфін	Обласні ради, обласні державні адміністрації	Місцеві ради, місцеві державні адміністрації
		центральна	обласна	місцева	Рівень влади

Рис. 4.5 Розподіл інститутів управління бюджетом в системі «рівень влади-етап бюджетного процесу»



Таким чином інституціональна складова бюджетного менеджменту в Україні представлена органами виконавчої і законодавчої влади на центральному, обласному і місцевому рівнях, що виконують функції з розробки, оперативного управління і контролю за реалізацією бюджету. Базовими інститутами бюджетного менеджменту є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державне казначейство України, Контрольно-ревізійне управління України, Податкова адміністрація України, обласні та місцеві ради.

#### **4.2. Розвиток законодавчих і виконавчих функцій у бюджетному процесі та державна політика у прикордонних територіях**

В попередніх підрозділах роботи було проведено детальний аналіз сутності і особливостей розвитку прикордонних територій в Україні, виділено їх специфічні риси та проблеми, проаналізовано основні форми співробітництва в рамках прикордонних територій та запропоновано методичні підходи до пошуків шляхів їх розвитку. Втім без адекватної фінансової підтримки з боку держави розвиток прикордонних територій є питанням скоріше теоретичних досліджень, ніж практичних кроків та конкретних результатів.

В Україні більшість прикордонних областей, як зазначалось раніше, отримують дотації і досить часто не мають достатніх коштів для виконання програм транскордонного співробітництва. У зв'язку з цим постає проблема удосконалення механізму державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва.

На сьогоднішній день бюджетне фінансування розвитку прикордонних територій є скоріше формальністю ніж реальною допомогою. За період 2007-2010 роки обсяги державної фінансової допомоги за проектами транскордонного співробітництва склали 21 млн. грн.. При чому кардинально ситуація не змінилась. Згідно з Концепцією Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки обсяги фінансування планується встановити

в розмірі 45 млн. грн. на рік. Звичайно, враховуючи спектр проблем, що необхідно вирішити та кількість прикордонних територій на Україні ці суми не ніяким чином не впливають на ситуацію [119].

Тому, на нашу думку, необхідно переглянути роль, функції і завдання законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі на основі врахування державної політики у прикордонних територіях.

Перш ніж аналізувати державне фінансування в ньому, слід визначити коло проблем, що характерні для прикордонних територій України. Вище були перелічені загальні проблеми, що характерні для прикордонних територій. Визначимо серед них ті, що вимагають державного фінансування та є першочерговими:

- депресивність економічного розвитку більшості прикордонних територій;
- низький рівень якості життя;
- значна кількість потенційних мігрантів серед населення України внаслідок низького рівня оплати праці та відсутності робочих місць;
- незадовільний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проектів як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади;

Крім того можна виділити ряд специфічних проблем, які стримують розвиток прикордонних територій. Ці проблеми є цілком конкретними і розв'язуваними за умов адекватного фінансування:

- 1) недостатня кількість пунктів перетину кордону;
- 2) відсутність належно обладнаних автострад;
- 3) різниця стандартів розміру залізничної колії;
- 4) нерозвинена сервісна інфраструктура – склади, експедиторські і дистрибуційні компанії.

Як бачимо, більшість проблем є прямим чи опосередкованим наслідком економічної недорозвиненості прикордонних територій. Отже, зусилля та державні кошти перш за все необхідно спрямовувати на розвиток економіки регіону. В той же час на сьогоднішній день спостерігається протилежна картина.

Основна маса коштів спрямовується на проекти неекономічні, як-то проведення конференцій, круглих столів, культурні програми, мистецькі фестивали та акції. Не заперечуючи важливості цих заходів, слід відмітити, що на фоні перелічених вище проблем, дані витрати здаються не першочерговими. Показовим в даному випадку є кошторис витрат на здійснення Програми транскордонного виробництва Закарпатської області в 2007 році (рис. 4.6).

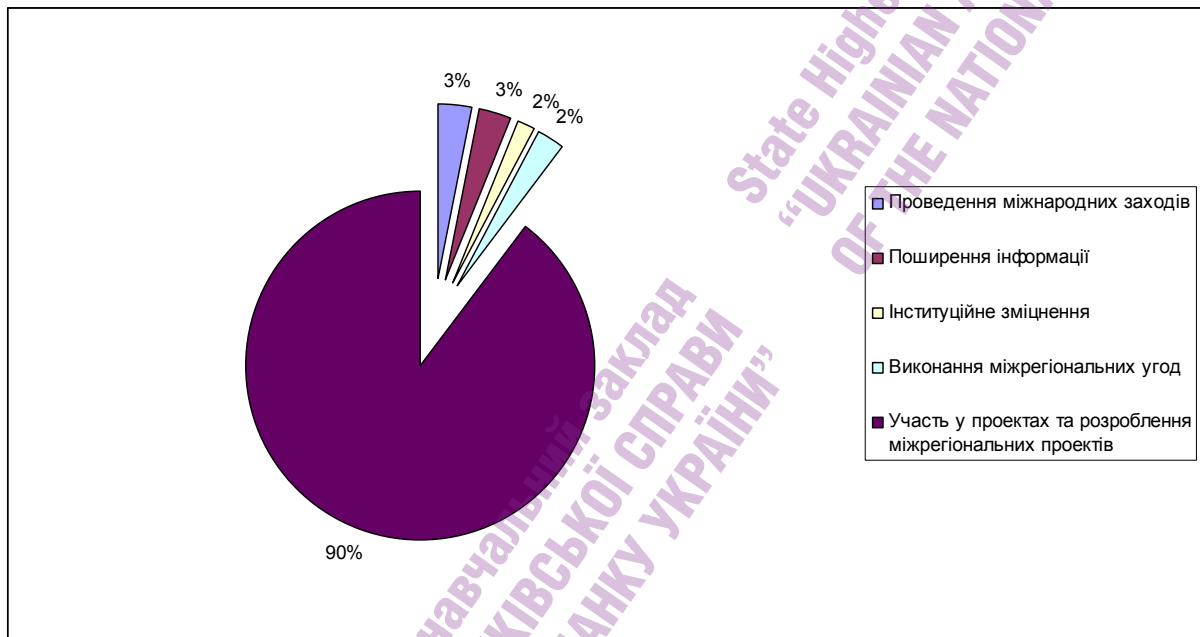


Рис. 4.6 Структура кошторису витрат на здійснення Програми транскордонного виробництва Закарпатської області в 2007 р. за статтями [269]

Як бачимо немає жодної статті витрат, що була б спрямована на подолання економічних проблем регіону, на економічний розвиток.

Серед конкретних заходів, на які спрямовані перелічені вище статті витрат є проведення інформаційних днів, міжнародних конференцій і семінарів, створення веб-сторінки з питань транскордонного співробітництва та відеофільму «Закарпаття – Європейський регіон», проведення днів добросусідства тощо. Найбільшу вагу має стаття «Участь у проектах та розроблення міжрегіональних проектів» в рамках якої здійснюється розроблення та співфінансування проектів міжнародної технічної допомоги в рамках Програм сусідства Європейської Комісії (за умови підтримки проектів Європейською Комісією) [269].

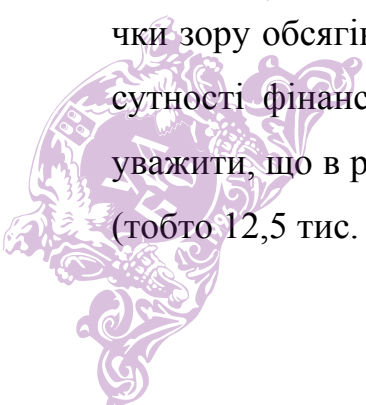
Дана проблема – декларативність, показовість заходів в сфері транскордонного співробітництва з мінімумом позитивних наслідків для прикордонних територій особливо чітко простежується в діяльності єврорегіонів.

Раніш, у даному дослідженні, детально аналізувалась діяльність єврорегіону «Ярославна». З 25 заходів, що проводились в рамках єврорегіону «Ярославна» за період з 2007 по 2010 рік включно, до заходів, які умовно можна назвати стимулюючими економічний розвиток Сумської області можна віднести лише ярмарки та виставки. Жодного проекту економічного розвитку, інвестиційного проекту, програми спільного економічного розвитку, спільного підприємства як наслідок проблеми прикордонних територій фактично не вирішуються [83].

Однією з причин такого положення є те, що в реалізації прикордонного співробітництва основним учасником з точки зору фінансування є не українська сторона, а країни-сусіди. В основному це стосується європейських країн.

Аналізуючи кошторис витрат на здійснення Програми транскордонного виробництва Закарпатської області в 2007 році (рис. 4.7) доходимо висновку, що доля державної фінансової участі складає близько 20%, відповідно міжнародна допомога та інші іноземні джерела складають до 80%. Цілком логічно, що країни-сусіди не зацікавлені в створенні конкурентів в економічній сфері, тому в рамках прикордонного співробітництва не здійснюють інвестицій в основний капітал та розвиток економіки регіону.

Додатковою проблемою є ще й те, що розміри державного фінансування є дуже незначними і фактично не дають можливості здійснювати будь-які економічні реформи. Аналіз Програми розвитку прикордонного співробітництва в Харківській області до 2011 року показав, що в 2008 році на розвиток прикордонного співробітництва було виділено обласним бюджетом 200 тис. грн. З точки зору обсягів економіки Харківської області це практично еквівалентно відсутності фінансування розвитку прикордонних територій, особливо якщо зауважити, що в рамках освоєння цих коштів планувалось реалізувати 16 програм (тобто 12,5 тис. грн. на рік на програму в середньому) [276]



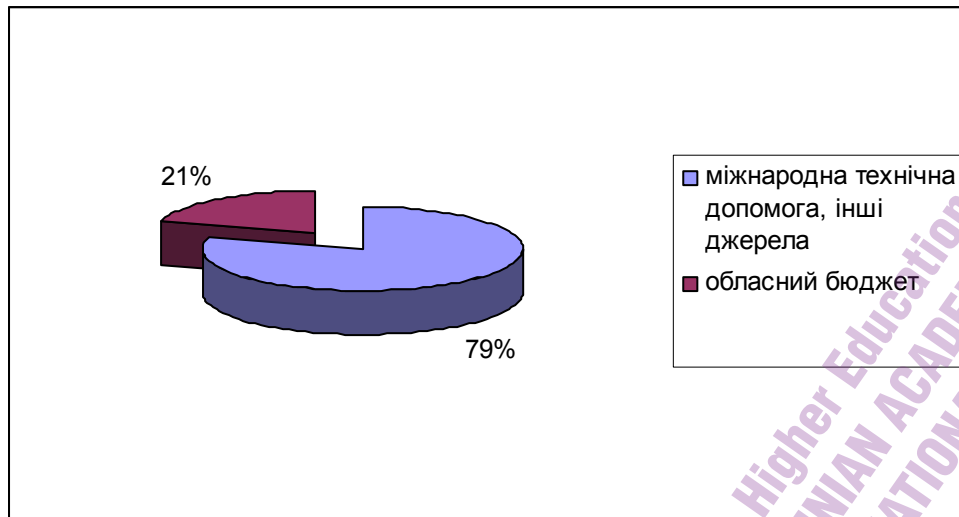


Рис. 4.7. Структура кошторису витрат на здійснення Програми транскордонного виробництва Закарпатської області в 2007 році за джерелами фінансування [269]

Згідно з Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва протягом 2007-2010 років державою планувалось фінансування 16 проектів транскордонного співробітництва на загальну суму 19,78 млн. грн., з яких 14,3 млн. грн. припадало на фінансування з державного бюджету, а решта – з обласного. Зважаючи на те, що в прикордонних територіях проживає від 20 до 25 млн. громадян України, отримуємо обсяги фінансування в середньому менше 1 грн. на особу. Тобто при таких обсягах фінансування про рішення економічних чи соціальним проблем прикордонних територій і мови бути не може [71].

В якості орієнтиру для розуміння обсягів фінансування для окремих прикордонних територій, наведемо дані щодо індикативних асигнувань на програми транскордонного співробітництва, що плануються реалізувати деякими прикордонними регіонами України протягом 2007-2013 років.

Як бачимо, загальний обсяг фінансування за цими програмами складає близько 400 млн. євро, що в сотні разів вище, ніж наразі фінансується з бюджету України.

Таким чином слід констатувати фактичну відсутність участі держави в процесі фінансування прикордонних територій, що унеможлиблює їх ефектив-

ний соціально-економічний розвиток. В той же час розв'язання проблем прикордонних територій в економічній сфері можливе лише за умови активної фінансової участі держави.

Таблиця 4.6

Дані щодо індикативних асигнувань на програми транскордонного співробітництва у 2007-2013 роках, млн євро [403]

Транскордонна програма	2007-2010	2010-2013	Разом 2007-2013
Польща-Білорусь-Україна	97,1	89,1	186,2
Угорщина-Словаччина-Україна/Румунія	35,8	32,8	68,6
Румунія-Молдова-Україна	66,1	60,6	126,6
Чорне море	9,0	8,3	17,3

Оскільки проведений аналіз показав фактичну відсутність такої участі, проаналізуємо цілі, задачі, функції законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі з точки зору розвитку прикордонних територій.

На законодавчому рівні за розвиток прикордонних територій відповідають Верховна Рада України, а також центральні органи виконавчої влади з правом нормативно-правової діяльності, а на обласному і місцевому рівнях – адміністрації та відповідні ради депутатів.

На рівні виконавчої влади за бюджетну складову прикордонного розвитку несуть відповідальність Кабінет Міністрів України і його міністерства та органи на регіональному рівні, а також обласні і місцеві державні адміністрації.

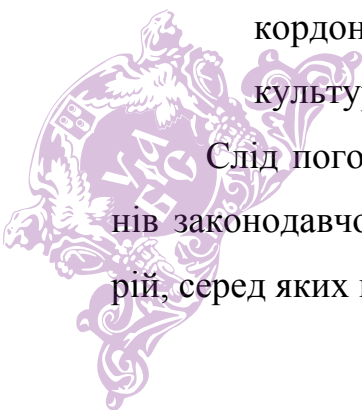
Фактично в Україні більшість фінансових важелів впливу на розвиток прикордонних територій сконцентровано в руках центральних органів влади. Як наслідок, рішення, що приймаються владою, недостатньо повно враховують реальний стан справ, оскільки не спираються на глибоке знання предмету та не володіють окремими нюансами явища. Крім того, у роботі центральних органів влади домінують макроекономічні та політичні пріоритети, що зумовлює «витіснення» транскордонного співробітництва на периферію державної політики України.

Що приводить до висновку про необхідність перегляду повноважень учасників бюджетного процесу щодо питань розвитку прикордонних територій вб'їк зменшення ф'їансового впливу з боку центральних орган'їв влади на користь місцевої влади при чому як виконавчої, так і законодавчої її г'їлки.

Аналіз нормативно-правових акт'їв дозволив виділити наступний перел'їк задач, що ставляться владою у контексті розвитку прикордонних територій:

- активізація зовнішньоекономічної діяльності, розвитку малого та середнього бізнесу;
- здійснення заход'їв по забезпеченню зайнятості населення, розбудові об'єкт'їв виробничої та соціальної інфраструктури;
- розбудова інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон, приведення їх у відповідність із стандартами ЄС та облаштування під'їзних шляхів до пунктів пропуску через державний кордон;
- відновлення та раціональне використання природних ресурсів шляхом ефективного функціонування українських ділянок транскордонних біосферних резерватів та забезпечення збереження об'єкт'їв природної спадщини;
- організація транскордонних туристичних маршрутів та розвиток рекреаційної інфраструктури;
- сприяння розвитку євро регіонів;
- активізація роботи щодо участі українських суб'єкт'їв транскордонного співробітництва у діяльності міжнародних організацій з питань міжрегіонального співробітництва;
- створення відповідних комунікацій та інформаційних баз даних;
- обмін досвідом, проведення спільних з іноземними суб'єктами транскордонного співробітництва заход'їв, спрямованих на забезпечення культурного та гуманітарного розвитку [70,71,73,120].

Слід погодитись з думкою щодо обов'язковості реалізації функцій орган'їв законодавчої і виконавчої влади відносно розвитку прикордонних територій, серед яких виділяють наступні:





- визначення пріоритетних напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва;
- відбір проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки;
- розробка та виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки учасникам транскордонного співробітництва [259].

Аналізуючи можливості реалізації вказаних функцій, доходимо висновку, що воно неможливе без використання коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, без спільного фінансування із залученням міжнародної технічної допомоги та кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій.

При цьому не можна відмітити недостатність уваги з боку виконавчої влади до розвитку прикордонних територій, про що свідчить, зокрема, зміст Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (далі Програма), що представляє собою бачення влади антикризових заходів, тобто першочергових кроків по виходу економіки України із кризи.

Аналіз Програми показав, що влада дійсно виходить з необхідності термінових структурних перебудов в економіці, особливо в частині її регіонального розвитку. Зокрема в Програмі відмічається, що в умовах фінансово-економічної кризи посилюються тенденції до концентрації економічного ресурсу у великих містах.

Економічне життя нашої держави поступово зосереджується в восьми - десяти конкурентоспроможних містах з розвинутою інфраструктурою, в яких концентруються фінансові, інноваційні та трудові ресурси. Водночас інші території, внаслідок ліквідації підприємств, зменшення обсягів виробництва, відсутності інфраструктури належного рівня тощо, мають значні соціально-економічні проблеми та потребують державного стимулювання для активізації економічної діяльності. До таких територій вказана Програма відносить і прикордонні території [70].

Програма намагалась розвивати завдання і цілі виконавчої та законодавчої влади щодо реформування бюджетного регулювання, в тому числі і в частині розвитку прикордонних територій, шляхом:

- реалізації нових інструментів стимулювання розвитку регіонів з наголосом на відповідному їх фінансуванні з державного та місцевих бюджетів;
- концентрації фінансових ресурсів на реалізацію пріоритетних інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку;
- підвищення ефективності використання державних та регіональних фінансових ресурсів;
- покращення розвитку інфраструктури, підвищення рівня інвестиційної привабливості регіонів;
- поглиблення співробітництва з країнами Центральної та Східної Європи у напрямках розбудови прикордонної інфраструктури, розвитку міжрегіонального та прикордонного співробітництва;
- подальшої активізації двостороннього співробітництва з країнами Західної Європи з метою реалізації спільних проектів в галузі розвитку транспортної інфраструктури, створення технопарків та кластерів, впровадження екологічних та енергоефективних технологій у виробництві, співробітництва в галузі моніторингу довкілля, продовження та розвитку співробітництва в сфері технічної допомоги, розвитку міжрегіонального співробітництва [70].

В рамках реалізації цих завдань планувалось виконання ряду заходів, у тому числі у 2010 році. В законодавчій сфері це розроблення проекту Закону України «Про території перспективного розвитку», метою якого є у визначення шляхів законодавчого врегулювання активізації підприємницької діяльності на територіях, які внаслідок об'єктивних причин мають значні перешкоди для реалізації їх соціально-економічного потенціалу. Виходячи зі специфіки прикордонних територій вони мали всі шанси бути віднесеними до територій перспективного розвитку.

Згідно з Програмою, проект Закону мав бути розроблений у другому кварталі 2010 року, а згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів від 13 січня

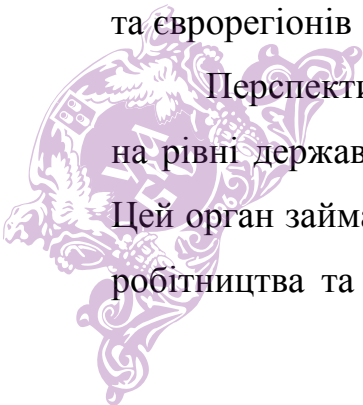
2010 р. «Про схвалення Концепції Закону України "Про території перспективного розвитку" Міністерство економіки України разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади мали розробити з урахуванням положень Концепції, схваленої цим розпорядженням, та подати у тиждневий строк Кабінетові Міністрів України проект відповідного Закону [121 ]. На жаль, ці завдання не було виконано.

Ще одним важливим кроком влади на зустріч розв'язанню проблем прикордонних територій мало бути розроблення Міністерством економіки України та місцевими органами виконавчої влади програм подолання депресивності територій. Також, на жаль, жодної програми розроблено не було.

Найбільш важливим з точки зору вирішення проблем прикордонних територій є створення механізму державної фінансової підтримки проектів трансграничного співробітництва, відібраних для реалізації в рамках виконання Програм прикордонного співробітництва Європейського союзу та державних програм розвитку трансграничного співробітництва у формі Міжвідомчої комісії з питань підтримки трансграничного співробітництва.

Згідно з аналізованою Програмою дана комісія мала бути створеною у першому півріччі 2010 року. В даному питанні яскраво було продемонстровано парадоксальність планів та фактичних дій. Почнемо з того, що даний орган вже існував, починаючи з 2003 року. Інше питання, що дії його були неефективними. Очевидно, що в Програмі під утворенням даного органу малось на увазі підвищення дієвості його діяльності. Втім практичні дії підтвердили хибність цього міркування, бо 2 червня 2010 року Кабінет Міністрів України своєю постановою ліквідував цілий ряд консультативних та допоміжних органів, серед яких і Міжвідомчу комісію з питань розвитку трансграничного співробітництва та єврорегіонів [251].

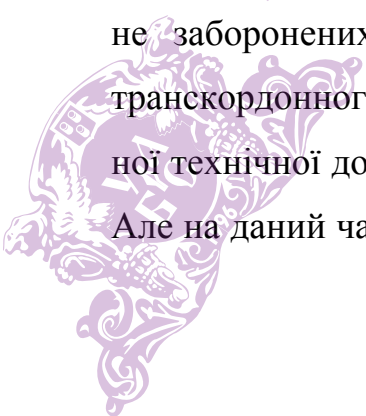
Перспективним в досліджуваному напрямку, на нашу думку, є реанімація на рівні держави органу, що відповідав би за трансграничне співробітництво. Цей орган займався б контролем за реалізацією проектів трансграничного співробітництва та регулював фінансові потоки з метою спрямування їх на най-



більш пріоритетні напрямки. Відсутність єдиного державного координуючого органу фактично призводить до відсутності єдиної державної політики в питаннях розвитку прикордонних територій, оскільки їх специфіка обумовлює участь у їхньому житті цілого ряду державних інституцій (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство закордонних справ України та галузеві міністерства), які абсолютно байдужі до проблем прикордонних територій, оскільки безпосередньо розвиток прикордонних територій не є прерогативою даних органів. Як результат - реалізовані проекти є безсистемними. Таким чином необхідно створити відповідний державний орган, метою якого був би розвиток прикордонних територій з чітко визначеним рівнем прав, обов'язків та достатнім фінансуванням.

Взагалі, що стосується розвитку прикордонного співробітництва, то влада вочевидь не відносить його до першочергових напрямків. Перелік державних (цільових) програм, які планувалось фінансувати у 2010 році складається зі 120 позицій (програм) жодна з яких прямо не пов'язана з прикордонними територіями та їх проблемами. Окремим розділом чи хоча б пунктом у ній розвиток та вирішення проблем прикордонних територій не виділено. Висновок з цього один – не зважаючи на наявність формальних ознак зацікавленості влади в розвитку прикордонних територій, реальних кроків у цьому напрямі не робиться і не планується робити в найближчому майбутньому [70].

Ключовою в розвитку прикордонних територій є проблема фінансування. Згідно із Законом України "Про транскордонне співробітництво", задекларовано, що фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів на відповідний рік, а також інших джерел, не заборонених законом. Для спільного фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва можуть використовуватися кошти міжнародної технічної допомоги, кредитні ресурси міжнародних фінансових організацій. Але на даний час основними джерелами фінансування проектів транскордонно-



го співробітництва є тільки кошти місцевих бюджетів і міжнародної технічної допомоги.

Незважаючи на прийняття останніми роками значної кількості нормативно-правових актів з питань розвитку регіонів та транскордонного співробітництва, реальне відношення, яке проявляється у практичних кроках (обсяги фінансування) не змінилось. Про це свідчить аналіз Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, згідно з якою обсяг видатків з державного бюджету на реалізацію проектів транскордонного співробітництва орієнтовно становитиме не менш як 45 млн. гривень [119].

Згідно з Концепцією передбачається створення комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, з урахуванням якої здійснюватиметься фінансування проектів співробітництва на всій території країни за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги та коштів суб'єктів транскордонного співробітництва. Втім практичний механізм впровадження даної системи, як і конкретне бачення самої системи, відсутні.

В умовах недостатнього фінансування не менш важливою проблемою є тенденція до скорочення обсягів та неефективна структура іноземних інвестицій, що посилює диспропорції в промисловості та негативно впливає на конкурентоспроможність прикордонних територій.

Необхідно чітко визначити державні пріоритети з точки зору напрямів інвестицій і надавати перевагу тим з них, що спрямовані на розвиток економіки регіону, а також мають інноваційну спрямованість.

Такий підхід має бути покладений в основу формування на базі відповідних міжурядових угод міжрегіональних програм співробітництва, які визначатимуть пріоритетні напрями міжнародної співпраці та передбачатимуть механізми реалізації спільних інвестиційних проектів. Це забезпечить концентрацію державних і місцевих ресурсів на життєво необхідних напрямках [50].

З точки зору практичної реалізації даної тези доцільним, на нашу думку, є створення Державного фонду з фінансування розвитку прикордонних територій, за рахунок якого могли б отримувати фінансування проекти, спрямовані на

розвиток економіки у прикордонних регіонах України. Це стало б вагомим стимулом для активізації інвестиційної діяльності у прикордонній зоні.

Важливим елементом активізації та підвищення інвестиційного потенціалу прикордонних територій є пільговий режим економічної діяльності у формі вільних митних зон, транзитних зон, технологічних і промислових парків, кластерів.

Фінансова роль держави в даному випадку буде приймати форми податкових пільг, підвищених норм амортизації (тобто фактично звуження податкової бази або непряме фінансування), а також прямої фінансової підтримки в реалізації проектів транскордонного співробітництва, зокрема шляхом введення окремої субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам.

Ще однією перспективною формою спеціальних економічних зон для України є кластери. Як відомо, кластером є географічна концентрація взаємозв'язаних підприємств, спеціалізованих постачальників послуг (включаючи транспортні, інформаційні, дослідницькі, маркетингові, юридичні, фінансові та інші подібні послуги) що існують у даному регіоні або характерні для нього [176].

В Україні кластерна форма організації господарства ще не набула достатнього застосування і поширення. Фахівці відмічають відсутність досконалих інвестиційно-інноваційних механізмів формування і функціонування кластерів, малоефективними є фінансові механізми державного регулювання їх діяльності. Це стосується, зокрема, цільового фінансування, прямої фінансової допомоги, надання субвенцій, субсидій тощо [142].

Таким чином, як вже неодноразово відмічалось, основний тягар бюджетного фінансування прикордонних територій та програм з їх розвитку лягає на обласні та місцеві бюджети, втім лід мати на увазі, що спостерігається значна диференціація за бюджетними потенціалами різних регіонів України і вона не на користь прикордонних територій (регіонів).

При середньому по Україні розмірі видатків з місцевих бюджетів на одну особу у 1926,5 грн значення цього показника у Луганській, Донецькій, Сумській областях становило відповідно 1697,2 грн, 1715,6 грн та 1714,9 грн. При цьому,

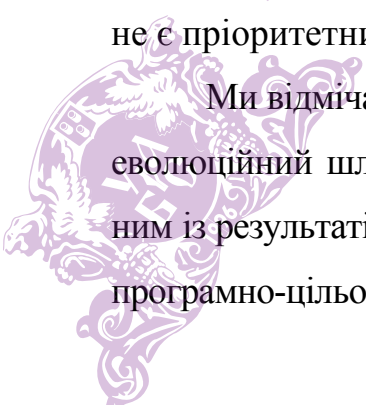
наприклад, відповідний показник для м. Києва склав 3013,1 грн. Таким чином, слід констатувати необхідність зміни системи перерозподілу бюджетних коштів між місцевими бюджетами таким чином, щоб все ж таки вирівняти можливості та потреби різних за рівнем економічного розвитку регіонів України.

Незадовільною, у контексті досліджуваної проблеми, на нашу думку, є і структура видатків бюджету. Так, наприклад, частка видатків соціального спрямування ( видатки на охорону здоров'я, освіту, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист і соціальне забезпечення) у Державному бюджеті України у січні-вересні 2009 р. збільшилася і становила 47,5 %, що перевищує відповідні показники 2007 і 2008 років. Видатки соціального спрямування зведеного бюджету у I півріччі 2009 р. становили 90,6 млрд грн, що більше на 9,8 млрд грн (21,1%). Видатки соціального спрямування Державного бюджету становили 40,2 млрд грн, що більше на 8,9 % або на 3,3 млрд грн за видатки I півріччя 2008 р.

Таким чином очевидно, з точки зору майбутніх перспектив держави, слід вважати необхідність зміни вектору державного бюджету з «проїдання» на інвестиційну складову.

На жаль (це вже відмічалось вище) аналіз Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року свідчить, що змін на користь збільшення обсягів витрат на розвиток економіки прикордонних територій у цьому визначальному документі не планується. Згідно зі Стратегією державна підтримка має бути спрямована на розвиток прикордонного та транскордонного співробітництва у сфері розбудови інфраструктури (переважно транспортної), охорони навколишнього середовища, територіального планування, активізації туризму [73]. Розвиток економіки прикордонних територій, згідно зі стратегією, не є пріоритетним напрямком розвитку прикордонних територій.

Ми відмічали, що бюджетний процес в Україні, пройшовши досить тривалий еволюційний шлях намагається наблизитись до стандартів розвинених країн. Одним із результатів цього стало впровадження в практику бюджетного менеджменту програмно-цільового методу формування і виконання бюджету. Але аналіз показав,



що ефективність цього інструменту останніми роками падає. Так, у 2004-2007 рр. кількість програм складала близько 307, у 2008 р. – 200, а у 2009-2010 рр. за інформацією Міністерства економіки України цю кількість планувалось оптимізувати до 100 програм [159]. До того ж, зважаючи на брак бюджетних коштів, в умовах світової фінансової кризи, було запропоновано скоротити частину державних (цільових) програм до 95, що за підрахунками фахівців самого Міністерства економіки України надасть можливість досягти економії бюджетних коштів майже на 3,8 млрд грн. З листопада 2008 р. у державі законодавчо запроваджено тимчасове припинення підготовки проектів нових державних цільових програм або внесення змін до діючих програм, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України [78]. Проте, незважаючи на таке обмеження, з початку його дії до червня 2009 р. лише урядом України затверджено 7 державних цільових програм та схвалено 13 концепцій цих програм.

Ще однією проблемою в сфері застосування державних цільових програм (виходячи з мети нашого дослідження) є те, що більшість з них спрямовані не в економічну сферу, а у культурну, соціальну, охорону здоров'я, екологічну тощо. На жаль, з часом державна політика в бюджетній сфері не перетерпіла кардинальних змін. Про це свідчить доля економічних програм в загальному обсязі державних цільових програм, які планувалось фінансувати у 2010 році (рис. 4.8).

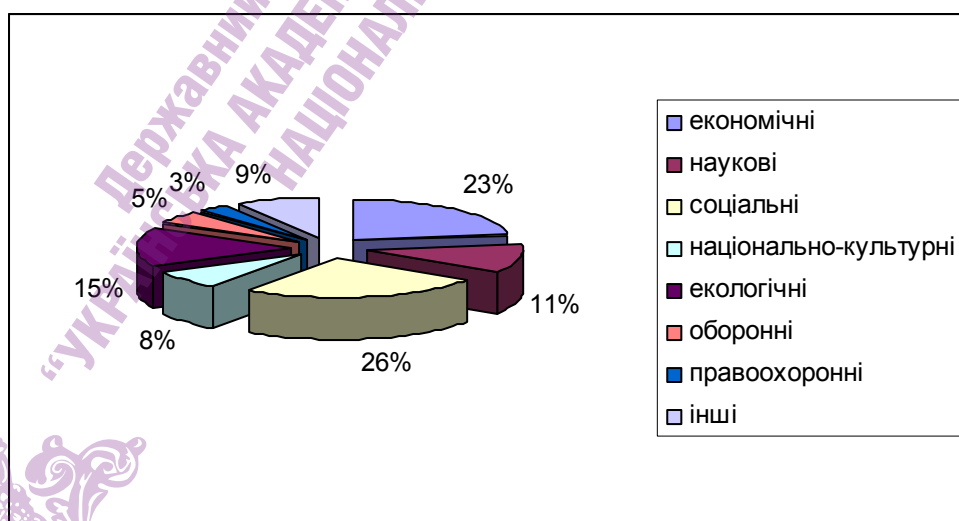


Рис. 4.8. Структура державних цільових програм, які планувалось фінансувати у 2010 році [70]



Як бачимо, доля економічних програм складає близько 23%. При чому серед 120 державних цільових програм немає жодної програми по розвитку прикордонних територій України.

На нашу думку, актуальною є розробка і впровадження в життя комплексу державних цільових програм з підтримки та розвитку прикордонних територій (регіонів). Проблема розвитку ролі, функцій і завдань законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі на основі врахування державної політики у прикордонних територіях загострюється ще більше тому що дане питання є питанням депресивних територій, оскільки більшість прикордонних територій в силу об'єктивних причин, аналізованих нами вище, є депресивними. Тому державна підтримка в першу чергу – фінансова, є необхідною умовою їх існування. Акцентуємо увагу на тому, які кроки здійснює держава щодо стимулювання розвитку депресивних регіонів.

З 1 січня 2006 року вступив в силу Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Саме цей закон виділяє так звані депресивні території, які потребують заходів стимулювання їх розвитку з боку держави. Території, що віднесені до депресивних, мають право на отримання гарантованого мінімуму для фінансування програм подолання депресивності – не менше 0,2 % доходної частини бюджету за відповідний період. На розмір цієї суми не впливають визначені суми дотацій та субвенцій, що спрямовуються місцевим органам влади на виконання їх повноважень [259].

Раніше у даному дослідженні нами було ретельно проаналізовано положення цього закону, а також статистика щодо кількості депресивних територій в Україні. Висновок для депресивних регіонів України (з точки зору отримання ними державної фінансової підтримки) невтішний – державна фінансова підтримка відсутня.

На нашу думку, головною проблемою аналізованого закону (принаймні на даному етапі) є не низькі норми фінансової державної допомоги, а його практична непрацездатність, основи якої закладені в критеріях відбору депресивних територій. Тому в п. 2.2 нами було запропоновано критерії віднесення територій до депресивних (таблиця Ж.1 додатків).

Таким чином, як і у випадку з антикризовою програмою Президента України 2010 року, ми маємо формальну наявність у держави логічних та необ-

хідних інструментів і заходів для фінансування і розвитку прикордонних територій, які на практиці, на жаль, не використовуються. Тому знову приходимо до головного висновку – основні зусилля слід спрямовувати не на удосконалення поточної нормативно-правової бази чи розробку нового інструментарію по стимулюванню та підтримці розвитку прикордонних територій, а зосередитись на реалізації вже існуючих положень, нормативних актів та програм.

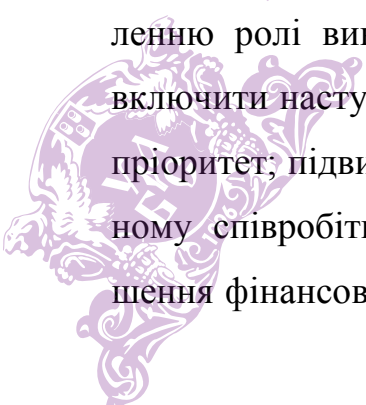
Потенційним джерелом фінансування розвитку прикордонних територій міг би стати індикативний фінансовий пакет для України, наприклад такий, який було визначено у рамках Національної індикативної програми на 2007-2010 роки (складав 494 мільйони євро). Втім, детальне вивчення цього фінансового пакету приводить до висновку, що прикордонні території не виступають об'єктом фінансування. В документі є навіть спеціальне посилання, що прикордонні території є об'єктом програм транскордонного співробітництва [170].

Це означає, що державою не акцентується увага на розвитку прикордонних територій під час визначення напрямків фінансування в міжнародних програмах.

Підсумовуючи вищевикладене з позиції розвитку ролі, функцій і завдань законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі на основі врахування державної політики у прикордонних територіях відмітимо наступне.

Прикордонні території є специфічними регіонами України з рядом особливих властивостей, що обумовлює необхідність додаткової уваги до них з боку державної влади.

На сьогоднішній день в сфері державного фінансування розвитку прикордонних територій акумулювалась критична маса проблем, що вимагають негайного вирішення. Аналіз даних проблем та поточний стан справ щодо їх розв'язання дозволив сформуванню перелік першочергових заходів по удосконаленню ролі виконавчої та законодавчої влади. До таких заходів необхідно включити наступні: розвиток економіки прикордонних територій як державний пріоритет; підвищення ролі держави і державного фінансування в транскордонному співробітстві; збільшення розмірів державного фінансування; зменшення фінансового впливу з боку центральних органів влади на користь місце-



вої влади; удосконалення нормативного забезпечення, зокрема прийняття Закону України «Про території перспективного розвитку»; розробка і впровадження програм подолання депресивності територій, зокрема прикордонних; запровадження Державного органу регулювання транскордонного співробітництва і розвитку прикордонних територій; обов'язковість фактичної реалізації норм законів та інших нормативно-правових актів, на заміну їх формальній декларації; створення Державного фонду з фінансування розвитку прикордонних територій як інституції розвитку інвестиційного потенціалу прикордонних територій; реанімація статусу спеціальних економічних зон та впровадження нових форм транскордонного співробітництва з відповідними змінами в бюджетному процесі; зміна структури видатків бюджету на користь статей економічного розвитку; розробка та реалізація державних цільових програм по розвитку прикордонних територій; удосконалення нормативно-правової бази щодо визначення депресивних територій та фінансування їх розвитку.

#### **4.3 Науково-методичний підхід до оцінки якості інституційної складової бюджетного менеджменту**

Важливим елементом системи заходів по удосконаленню інституціональної складової управління бюджетом є оцінка її якості. Слід відмітити, що на сьогоднішній день відсутній моніторинг якості бюджетного процесу як на загальнодержавному рівні, так і на рівні розпорядників бюджетних коштів. За умов неповноти інформації щодо недоліків в поточній та загальній організації бюджетного процесу складно проводити ефективні реформи по їх усуненню та підвищенню ефективності бюджетного управління, неможливо оцінити адекватність роботи тієї чи іншої інституції, що приймає участь у бюджетному процесі та є його невід'ємною складовою.

В той же час досвід деяких країн світу свідчить, що контроль якості управління бюджетом є невід'ємною і важливою складовою бюджетного процесу.

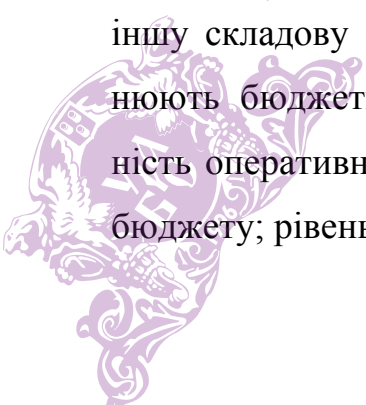
Виходячи з важливості досліджуваної проблеми і відсутності необхідних науково-методичних напрацювань по її вирішенню, постає питання щодо необхідності розробки теоретико-методологічного підходу до оцінки якості бюджетного менеджменту в Україні.

В якості орієнтира пропонуємо скористатись «Положенням про організацію проведення моніторингу якості фінансового менеджменту, здійснюваного головними адміністраторами коштів федерального бюджету», затвердженого наказом Мінфіну Росії від 13.04.2009 № 34н, метою якого є аналіз та оцінка сукупності процесів і процедур, що забезпечують ефективність і результативність використання бюджетних коштів в Російській Федерації і охоплюють всі елементи бюджетного процесу (складання проекту бюджету, виконання бюджету, облік і звітність, контроль і аудит).

Моніторинг якості фінансового менеджменту проводиться за трьома напрямками і складається з річного моніторингу якості фінансового менеджменту, щоквартального моніторингу якості фінансового менеджменту та моніторингу якості фінансового менеджменту в частині документів, які використовуються при складанні проекту федерального закону про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік і плановий період [83].

Виходячи з аналізу вказаного Положення, нами пропонується методичний підхід щодо оцінки якості бюджетного менеджменту. Оцінку пропонується проводити на основі отриманої інформації (шляхом заповнення анкети) з подальшою обробкою цих результатів.

Виходячи з вітчизняних особливостей бюджетного процесу та ґрунтовного аналізу досвіду інших країн, оцінку бюджетного управління доречно проводити за декількома блоками (групами) показників, що характеризують ту чи іншу складову бюджетного процесу: кадровий потенціал структур, що здійснюють бюджетний менеджмент; система бюджетного планування; ефективність оперативного управління бюджетним процесом; контроль за реалізацією бюджету; рівень прозорості і зацікавленості персоналу у результатах роботи.



Кожен з наведених блоків складається з 5 питань. Виходячи з особливостей того чи іншого питання, відповіді пропонуються у бінарній (так/ні) або трьохваріантній формах.

Блок питань щодо кадрового потенціалу має на меті оцінку інтелектуально-професійного потенціалу працівників органів бюджетного управління.

Блок планування стосується оцінки якості процесу планування бюджету, його відповідності середньо- та довгостроковим цілям держави.

Блок питань щодо оцінки ефективності оперативного управління бюджетом спрямований на визначення відповідності організації процесу бюджетного управління сучасним вимогам та якості бюджетного управління в цілому.

Блок контролю дає оцінку заходам внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю органів бюджетного управління.

Блок питань для оцінки прозорості діяльності органів бюджетного управління та їх зацікавленості в результатах роботи об'єднує в себе питання щодо оцінки рівня публічності дій державної влади в бюджетному процесі та рівень їх зацікавленості в кінцевих результатах роботи.

Що стосується інформаційного наповнення кожного з блоків, то пропонуються наступні варіанти анкет для кожного з блоків: кадровий потенціал (табл. 4.7), планування (табл. 4.8), ефективність управління (табл. 4.9), контроль (табл. 4.10), прозорість і зацікавленість у результатах роботи (табл. 4.11).

Таблиця 4.7

Питання для оцінки кадрового потенціалу органів, що здійснюють бюджетне управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Наявність в штаті органів висококваліфікованих працівників (мають дипломи кандидатів або докторів економічних наук)	- так - ні
2. Проведення систематичних курсів професійної перепідготовки	- так - ні
3. Доля працівників з вищою освітою	- 100% - від 80% до 100% - менше 80%
4. Доля працівників у віці до 35 років зі стажем роботи в органах бюджетного управління від 3-х років	- більше 25% - від 10% до 25% - менше 10%
5. Преміювання працівників залежить від результатів діяльності органу бюджетного управління	- повністю - частково - не залежить

Позитивні відповіді на питання свідчать про наявність необхідного кадрового потенціалу для забезпечення якісного управління бюджетом. Негативні відповіді, навпаки, слід розцінювати як передумови для неякісної роботи органів бюджетного управління.

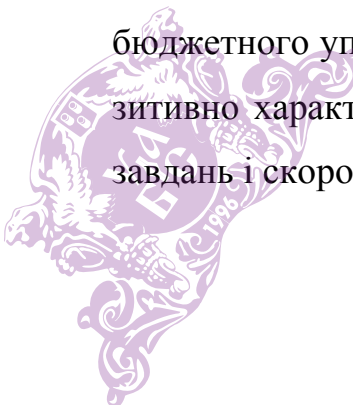
Таблиця 4.8

Питання для оцінки ефективності планування діяльності органів бюджетного управління

Критерій	Варіанти відповідей
1. Органи, що здійснюють бюджетне управління, мають затверджені плани діяльності, що містять цілі, задачі, показники результативності та їх цільові значення	- всі органи - деякі органи - жодний орган
2. Є затверджені довгострокова (на строк від 5 років і більше) і середньострокова (на строк до 5 років) програми соціально-економічного розвитку держави	- так - ні
3. Бюджетне планування здійснюється на основі програм соціально-економічного розвитку держави	- так - частково - ні
4. Зростання долі бюджетних асигнувань на середньо- і довгострокові державні цільові програми (за останній рік)	- так - ні
5. Зміни в бюджетний розпис вносяться протягом бюджетного періоду	- дуже рідко - час від часу - на постійній основі

Наявність державних програм соціально-економічного розвитку на середньо та довгострокову перспективу створюють передумови для якісного бюджетного планування з орієнтацією на стратегічний розвиток держави, що в свою чергу, підвищує якість роботи органів бюджетного управління. За умов відсутності відповідних державних програм, бюджетне планування носить суто поточний характер і бюджет перестає бути інструментом соціально-економічного розвитку держави. Про низьку якість бюджетного планування і управління в цілому свідчать часті зміни в бюджетний розпис.

Використання сучасних технологій електронної обробки даних, автоматизоване ведення документообігу і звітності позитивно впливають на якість бюджетного управління і роти відповідних органів. Показниками, що також позитивно характеризують якість бюджетного управління є виконання планових завдань і скорочення долі бюджетних правопорушень.



Таблиця 4.9

Питання для оцінки ефективності оперативної діяльності органів бюджетного управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Динаміка долі невиконаних на кінець бюджетного періоду бюджетних асигнувань	- зростає - знижується
2. Наявність системи електронного документообігу	- всі органи - деякі органи - жодний орган
3. Планові обсяги бюджетних асигнувань виконуються	- повністю - частково
4. Динаміка долі бюджетних повернень (відшкодувань)	- зростає - знижується
5. Наявність єдиної автоматизованої системи збору і обробки бюджетної звітності	- так - ні

Передумовою для якісної роботи органів бюджетного управління є контроль за їх діяльністю (внутрішній і зовнішній). Про покращення якості роботи державних органів свідчить зниження кількості бюджетних порушень, а також наявність розроблених нормативно-правових актів, що регламентують процес контролю, процедури моніторингу діяльності та інвентаризації в органах бюджетного управління.

Таблиця 4.10

Питання для оцінки контролю і відповідальності за організацію управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Проводиться моніторинг показників результативності діяльності органів бюджетного управління	- так - ні
2. Наявність правових актів, що чітко регламентують процес контролю за діяльністю органів бюджетного управління	- так - ні
3. Здійснення заходів внутрішнього контролю в органах бюджетного управління	- так - ні
4. Динаміка порушень, що виявлені в ході зовнішніх контрольних заходів	- кількість зростає - кількість падає
5. Проведення інвентаризацій в органах бюджетного управління	- періодичне і системне - неперіодичні і безсистемні - не проводяться

Важливим з точки зору оцінки якості роботи органів бюджетного управління є оцінка їх власної зацікавленості в результатах роботи – чим вона вище тим більше передумов для якісного бюджетного управління. З точки зору цінностей демократичного суспільства необхідними умовами якісного бюджетного

процесу є публічний контроль, який неможливий без належним чином налагодженого процесу оприлюднення інформації органами бюджетного управління щодо власної діяльності.

Таблиця 4.11

Питання для оцінки зацікавленості органів бюджетного управління в забезпеченні ефективної реалізації бюджетного процесу і прозорості бюджетного управління

Питання	Варіанти відповідей
1. Фінансування органів бюджетного управління залежить від результатів їх діяльності	- так - ні
2. Розроблена система показників оцінки результативності діяльності органів бюджетного управління	- так - ні
3. В державних органах, що здійснюють бюджетне управління, встановлена персональна відповідальність за досягнення запланованих цілей	- так - ні
4. Органи бюджетного управління мають офіційний сайт в мережі Інтернет	- всі органи - деякі органи - жоден орган
5. В мережі Інтернет користувач може отримати інформацію про планові показники і результати бюджетного процесу	- в повному обсязі - частково - така можливість відсутня

Що стосується обробки отриманих результатів, вона потребує урахування наявності декількох блоків питань, що є неуніфікованими з точки зору кількості варіантів відповідей на те чи інше питання.

На базі досліджень Алексєрова Ф.Т., нами пропонується методичний підхід до інтерпретації результатів анкетування щодо оцінки якості роботи органів бюджетного управління [73].

Головною вадою експертних оцінок є значний рівень суб'єктивізму, якого важко позбутися. Втім, досить часто адекватності експертних методів заважають також недоліки зосереджені в кількісних інтерпретаціях експертних думок.

Традиційно для визначення кількості балів за тим чи іншим питанням використовуються експертно визначені ваги (це ще більше посилює суб'єктивність отриманих результатів), що може викликати так званий «ефект заміщення», коли негативне значення одного з параметрів може бути компенсоване за рахунок позитивного значення іншого параметра. В кінцевому підсу-



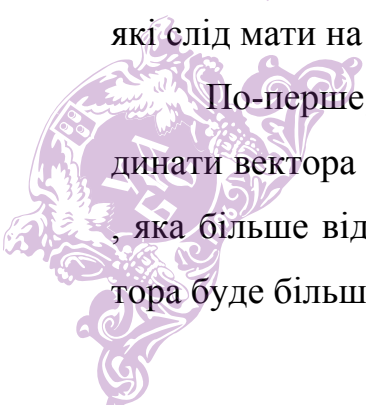
мку це може призвести до того, що можна отримати задовільну оцінку за рахунок однієї успішної позиції, що компенсує декілька незадовільних або поганих значень.

Наприклад, оцінка якості бюджетного управління, яка за відсутності системи електронного обігу і звітності, на сьогоднішній день апріорі не може вважатись ефективною. В той же час в результаті дії ефекту заміщення за рахунок позитивних значень інших параметрів може бути одержана позитивна оцінка в цілому якості бюджетного управління. Тому, при побудові методики оцінки якості бюджетного управління необхідно позбавитись від впливу ефекту заміщення, що можна зробити, використовуючи правило порогової некомпенсуємості [75].

Перш ніж описувати сутність вказаного правила, визначимо передумови, на яких воно базується. Результати анкетування можна представити у вигляді певної послідовності відповідей. Наприклад, на перше питання було обрано відповідь №2, на друге №1 і т.д. Якщо питань було 5, то маємо наступну послідовність відповідей 2,1,1,2,1 (дані виключно умовні). З точки зору векторної алгебри, ця послідовність відповідей утворює вектор з координатами (2,1,1,2,1). Інша послідовність відповідей дасть інший вектор і т.д. Таким чином, перейшовши від конкретної ситуації з певним набором оцінок до їх абстрактного представлення у векторному вигляді, можна виконувати певні операції, в тому числі і порівняння векторів, використовуючи при цьому теореми та аксіоми векторної алгебри. У випадку, що розглядається, порівняння векторів – це порівняння різних варіантів експертних оцінок.

Особливості застосування векторної алгебри для вирішення конкретної прикладної задачі (оцінки (кількісної інтерпретації) результатів експертних висновків) розглядалися Алексєровим Ф.Т. Визначимо основні правила (аксіоми), які слід мати на увазі, коли ми розглядаємо вектори.

По-перше, це аксіома Парето-домінування, згідно з якою, якщо всі координати вектора не менше координат вектора і є хоча б одна координата вектора, яка більше відповідної координати вектора, то агреговане значення для вектора буде більше, ніж для вектора.



В математичному вигляді дана аксіома записується наступним чином:

$$\forall x, y \in A \forall i \in \{1, \dots, n\}: x_i \geq y_i \text{ та } \exists i_0 : x_{i_0} > y_{i_0} \Rightarrow \varphi_n(x) > \varphi_n(y) \quad (4.1).$$

Другою є аксіома попарної некомпенсуємості критеріїв, за якою, якщо всі координати векторів  $x$  і  $y$ , окрім деяких двох, рівні, а в нерівній парі координат значення  $x$  і  $y$  взаємообернені, то агреговані значення таких векторів будуть рівні. Математичний вигляд цієї аксіоми наступний:

$$\forall x, y \in A \forall i, j \in \{1, \dots, n\}: x_i = y_i \wedge x_j = y_j \text{ та } \forall k \neq i, j \ x_k = y_k \Rightarrow \varphi_n(x) = \varphi_n(y) \quad (4.2).$$

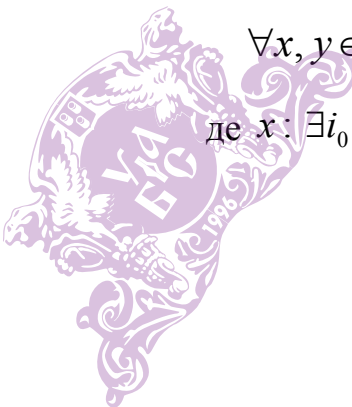
Наступним правилом є аксіома редукції, яка передбачає, якщо в двох векторах  $x$  і  $y$  значення по одній з координат рівні, то цю координату можна не враховувати у вирішенні питання про взаємне розташування даних векторів, що представлено наступним чином.

$$\begin{aligned} \forall x, y \in A, \exists i \ x_i = y_i &\Rightarrow \varphi_n(x) > \varphi_n(y) \Leftrightarrow \\ \Leftrightarrow \varphi_{n-1}(x_1, \dots, x_{i-1}, x_{i+1}, \dots, x_n) &> \varphi_{n-1}(y_1, \dots, y_{i-1}, y_{i+1}, \dots, y_n) \end{aligned} \quad (4.3).$$

І, нарешті, аксіома, порогової некомпенсуємості, за якою у випадку, якщо хоча б одна координата вектора  $x$  дорівнює 1, то його агреговане значення завжди буде менше агрегованого значення вектору вигляду  $(2, \dots, 2)$ , що представлено у формулі 4.4.

$$\forall x, y \in A, \varphi_n(2, \dots, 2) > \varphi_n(x) \quad (4.4),$$

де  $x: \exists i_0 \in \{1, \dots, n\}, x_{i_0} = 1$



В цьому і полягає суть порогової моделі агрегування: навіть якщо у якогось вектора всі компоненти окрім однієї, дорівнюють 3, то його агреговане значення буде менше агрегованого значення вектора, що має всі «середні» оцінки. Інакше кажучи, навіть високі оцінки за іншими критеріями не компенсують дуже низького значення по одному з критеріїв, а роль «порога» в даній моделі виконує вектор  $(2, \dots, 2)$  [3].

Визначимо конкретні підходи та особливості застосування порогової моделі для нашого випадку, для оцінки якості інституціональної складової бюджетного управління.

Відповіді на питання в розроблених анкетних групах представлені, як вказувалось, в бінарній (так/ні) та трьохградацийній (умовно кажучи, «добре» – 3, «посередньо» – 2, «погано» – 1) формах.

Інтегральну оцінку одержуємо методом порогового агрегування, суттю якого є ранжування векторів, що утворюються в результаті тієї чи іншої експертної оцінки. Залежно від рангу, присвоєного вектору, робиться висновок щодо якості роботи органів бюджетного управління спочатку в розрізі конкретного блоку (групи) питань, а далі, шляхом підведення підсумку за всіма блоками – одержують інтегральну оцінку.

Всі можливі вектори розбиваються на класи (розглядаємо ситуацію для питань з трьома варіантами відповідей):

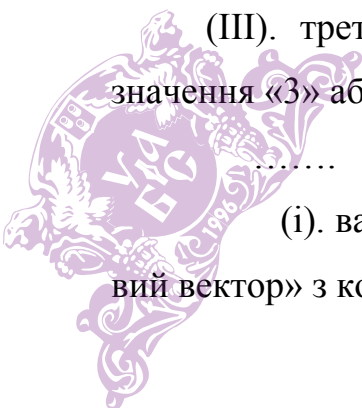
(I). першому класу відповідає вектор з координатами  $(1, 1, \dots, 1, 1)$ , тобто всі оцінки негативні;

(II). до другого класу належать вектори, в яких всі оцінки, окрім однієї (її значення «2» або «посередньо»), негативні. Приклади таких векторів  $(2, 1, \dots, 1, 1)$ ,  $(1, 2, \dots, 1, 1)$ ,  $(1, 1, \dots, 2, 1)$  і т.д.;

(III). третій клас складається з векторів, що мають всі, окрім однієї (її значення «3» або «добре») негативні оцінки;

.....

(і). важливим з точки зору методу порогового агрегування є «пороговий вектор» з координатами  $(2, 2, \dots, 2, 2)$ ;



( $i+1$ ). клас, що генерує оцінки, кращі за середні значення, який складається з векторів з координатами  $(3,2,\dots,2,2)$ ,  $(2,3,\dots,2,2)$  і т.д.;

.....

( $K-1$ ). передостанній клас характеризується векторами  $(3,2,\dots,3,3)$ ,  $(2,3,\dots,3,3)$  і т.д., тобто такими, що складаються з позитивних оцінок, з однією посередньою оцінкою;

( $K$ ). Останній клас, що характеризує оптимальну ситуацію з точки зору оцінки, складається з одного вектору  $(3,3,\dots,3,3)$ .

Важливим моментом для оцінки кількості балів для того чи іншого варіанту експертної оцінки (відповідей на питання анкети) є розрахунок кількості векторів, координати яких не лише відрізняються, але і дають різні агреговані значення (згідно з розглянутими нами аксіомами векторної алгебри).

Позначимо за  $K$  кількість векторів, тобто фактично кількість різних варіантів оцінок (класів). В такому випадку формула визначення кількості векторів для анкети, що складається з питань із  $i$ -кількістю відповідей, буде мати наступний вигляд

$$K = \frac{(n+i-1)!}{n!(i-1)!} \quad (4.5),$$

де  $n$  - кількість питань за певним блоком

$i$  - кількість варіантів відповідей на питання

Оскільки ми оперуємо анкетами з бінарними та трьохваріантними анкетами, виділимо формули для їх розрахунку. Формула для визначення кількості класів трьох варіантної анкети матиме вигляд

$$K = \frac{(n+2) \times (n+1)}{2} \quad (4.6).$$

Для двох варіантної будемо мати:



$$K = n + 1 \quad (4.7).$$

В результаті може бути отримана певна шкала, за якою оцінюється конкретний вектор. Відповідна формула матиме наступний вигляд [3,4,6]

$$e = \frac{N-1}{K-1} \in [0,1] \quad (4.8),$$

де  $N$  – номер класу, якому належить отримана експертна оцінка;

$K$  – кількість класів.

Оскільки на практиці часто зустрічаються анкети, що поєднують в собі декілька блоків питань, виведемо формулу для розрахунку оцінки для таких випадків, яка матиме вигляд

$$e_{заг} = \sum_{i=1}^m \lambda_i e_i \quad (4.9),$$

де  $m$  – кількість блоків питань,

$e_i$  – оцінка  $i$ -го блоку питань в анкеті,

$\lambda_i$  – вага  $i$ -го блоку питань в анкеті.

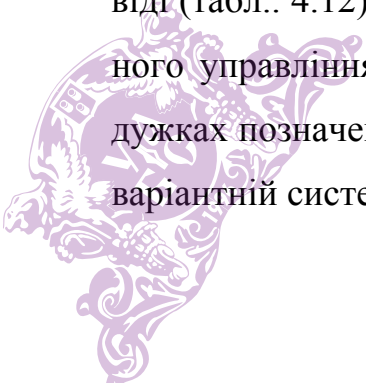
Вага  $i$ -го блоку питань в анкеті розраховується за наступною формулою

$$\lambda_i = \frac{n_i}{q} \quad (4.10),$$

де  $q$  – кількість питань в анкеті,

$n_i$  – кількість питань в  $i$ -ому блоці.

Продемонструємо роботу запропонованої методики на умовному прикладі. Наприклад, в результаті проведення анкетування були отримані наступні відповіді (табл. 4.12) за блоком оцінки прозорості та зацікавленості органів бюджетного управління в забезпеченні ефективної реалізації бюджетного процесу (в дужках позначені проміжні бали за оцінку. В бінарній системі це 1 і 2. В трьох варіантній системі – 1,2,3).



Оскільки даний блок містить як двох, так і трьохваріантні відповіді на питання, розіб'ємо їх на дві групи (два вектори) – перша група складатиметься з двохваріантних питань, друга - з трьох варіантних, тобто вектори оцінок матимуть вигляд (1,1,1) та (3,2).

Розрахуємо кількість класів – кількість векторів, для кожної групи питань.

Кількість класів для питань з трьома варіантами дорівнює

$$K_3 = \frac{(n+2) \times (n+1)}{2} = \frac{(2+2) \times (2+1)}{2} = 6.$$

Таблиця 4.12

Питання для оцінки зацікавленості органів бюджетного управління в забезпеченні ефективної реалізації бюджетного процесу і прозорості бюджетного управління

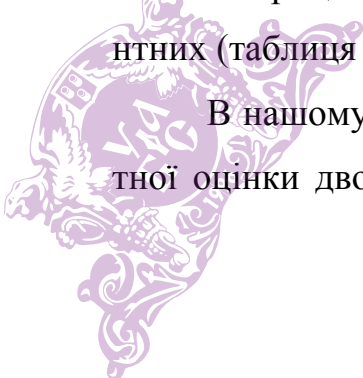
Питання	Варіанти відповідей
1. Фінансування органів бюджетного управління залежить від результатів їх діяльності	- так <b>- ні</b>
2. Розроблена система показників оцінки результативності діяльності органів бюджетного управління	- так <b>- ні</b>
3. В державних органах, що здійснюють бюджетне управління, встановлена персональна відповідальність за досягнення запланованих цілей	- так <b>- ні</b>
4. Органи бюджетного управління мають офіційний сайт в мережі Інтернет	<b>- всі органи</b> - деякі органи - жоден орган
5. В мережі Інтернет користувач може отримати інформацію про планові показники і результати бюджетного процесу	- в повному обсязі <b>- частково</b> - така можливість відсутня

Кількість класів для питань з два варіантами дорівнює

$$K_2 = n + 1 = 3 + 1 = 4$$

Визначимо номер класу (параметр  $N$  в формулі 4.8). Для цього скористаємось матрицями класів для двохваріантних питань (таблиця 4.13) і трьохваріантних (таблиця 4.14).

В нашому випадку для вектора (1,1,1), що утворився в результаті експертної оцінки двохваріантних питань, номер класу (параметр  $N$  в формулі 4.8)



дорівнюватиме 1. Таким чином, оцінка за двоховаріантними питаннями дорівнюватиме

$$e_2 = \frac{N-1}{K-1} = \frac{1-1}{4-1} = 0$$

В нашому випадку для вектора (3,2), що утворився як результат експертної оцінки трьохваріантних питань, номер класу (параметр  $N$  в формулі 4.8) дорівнюватиме 5. Таким чином, оцінка за трьохваріантними питаннями дорівнюватиме

$$e_2 = \frac{N-1}{K-1} = \frac{5-1}{6-1} = \frac{4}{5} = 0.8$$

Таблиця 4.13

Матриця розподілу векторів за класами для двоховаріантних питань

Номер класу (N)	Кількість питань				
	1	2	3	4	5
1	(1)	(1,1)	(1,1,1)	(1,1,1,1)	(1,1,1,1,1)
2	(2)	(1,2), (2,1)	(1,1,2), (1,2,1), (2,1,1)	(1,1,1,2), (1,1,2,1), (1,2,1,1), (2,1,1,1)	(2,1,1,1,1), (1,2,1,1,1), (1,1,2,1,1), (1,1,1,2,1), (1,1,1,1,2)
3	-	(2,2)	(1,2,2), (2,1,2), (2,2,1)	(2,2,1,1), (2,1,2,1), (2,1,1,2), (1,2,2,1), (1,1,2,2), (1,2,1,2)	(2,2,1,1,1), (2,1,2,1,1), (2,1,1,2,1), (2,1,1,1,2), (1,2,2,1,1), (1,2,1,2,1), (1,2,1,1,2), (1,1,2,2,1), (1,1,2,1,2), (1,1,1,2,2)
4	-	-	(2,2,2,2)	(2,2,2,1), (2,2,1,2), (2,1,2,2), (1,2,2,2)	(1,1,2,2,2), (1,2,1,2,2), (1,2,2,1,2), (1,2,2,2,1), (2,1,1,2,2), (2,1,2,1,2), (2,1,2,2,1), (2,2,1,1,2), (2,2,2,1,1), (2,2,1,2,1)
5	-	-	-	(2,2,2,2)	(2,2,2,2,1), (2,2,2,1,2), (2,2,1,2,2), (2,1,2,2,2), (1,2,2,2,2)
6	-	-	-	-	(2,2,2,2,2)

Маючи оцінки по сукупності двоховаріантних (0) та трьохваріантних питань (0,8), виходячи з ваги цих типів питань в загальній масі, розрахуємо підсумкову оцінку по блоку (формула 4.9).

$$e_{\text{заг}} = \sum_{i=1}^m \lambda_i e_i = \frac{3}{5} \times 0 + \frac{2}{5} \times 0.8 = 0.32$$

Матриця розподілу векторів за класами для трьохваріантних питань

Номер класу (N)	Кількість питань				
	1	2	3	4	5
1	(1)	(1,1)	(1,1,1)	(1,1,1,1)	(1,1,1,1,1)
2	(2)	(1,2), (2,1)	(1,1,2), (1,2,1), (2,1,1)	(1,1,1,2), (1,1,2,1), (1,2,1,1), (2,1,1,1)	(1,1,1,1,2), (1,1,1,2,1), (1,1,2,1,1), (1,2,1,1,1), (2,1,1,1,1)
3	(3)	(1,3), (3,1)	(1,1,3), (1,3,1), (3,1,1)	(1,1,1,3), (1,1,3,1), (1,3,1,1), (3,1,1,1)	(1,1,1,1,3), (1,1,1,3,1), (1,1,3,1,1), (1,3,1,1,1), (3,1,1,1,1)
4	-	(2,2)	(1,2,2), (2,1,2), (2,2,1)	(1,1,2,2), (1,2,1,2), (1,2,2,1), (2,1,1,2), (2,1,2,1), (2,2,1,1)	(2,2,1,1,1), (1,2,2,1,1), (1,1,2,2,1), (1,1,1,2,2), (2,1,2,1,1), (2,1,1,2,1), (2,1,1,1,2), (1,2,1,2,1), (1,2,1,1,2), (1,1,2,1,2)
5	-	(2,3), (3,2)	(1,2,3), (1,3,2), (2,1,3), (2,3,1), (3,1,2), (3,2,1)	(1,1,2,3), (1,1,3,2), (1,2,1,3), (1,2,3,1), (1,3,1,2), (1,3,2,1), (2,1,1,3), (2,1,3,1), (2,3,1,1), (3,1,1,2), (3,1,2,1), (3,2,1,1)	(3,2,1,1,1), (1,3,2,1,1), (1,1,3,2,1), (1,1,1,3,2), (3,1,2,1,1), (3,1,1,2,1), (3,1,1,1,2), (1,3,1,2,1), (1,3,1,1,2), (1,1,3,1,2), (2,3,1,1,1), (1,2,3,1,1), (1,1,2,3,1), (1,1,1,2,3), (2,1,3,1,1), (2,1,1,3,1), (2,1,1,1,3), (1,2,1,3,1), (1,2,1,1,3), (1,1,2,1,3)
6	-	(3,3)	(1,3,3), (3,1,3), (3,3,1)	(1,1,3,3), (1,3,1,3), (1,3,3,1), (3,1,1,3), (3,1,3,1), (3,3,1,1)	(3,3,1,1,1), (1,3,3,1,1), (1,1,3,3,1), (1,1,1,3,3), (3,1,3,1,1), (3,1,1,3,1), (3,1,1,1,3), (1,3,1,3,1), (1,3,1,1,3), (1,1,3,1,3)
7	-	-	(2,2,2)	(1,2,2,2), (2,1,2,2), (2,2,1,2), (2,2,2,1)	(2,2,2,1,1), (1,2,2,2,1), (1,1,2,2,2), (2,2,1,2,1), (2,2,1,1,2), (2,1,2,2,1), (2,1,1,2,2), (1,2,2,1,2), (1,2,1,2,2)
8	-	-	(2,2,3), (2,3,2), (3,2,2)	(1,2,2,3), (1,2,3,2), (1,3,2,2), (2,1,2,3), (2,1,3,2), (2,2,1,3), (2,2,3,1), (2,3,1,2), (2,3,2,1), (3,1,2,2), (3,2,1,2), (3,2,2,1)	(3,2,2,1,1), (1,3,2,2,1), (1,1,3,2,2), (3,2,1,2,1), (3,2,1,1,2), (3,1,2,2,1), (3,1,1,2,2), (1,3,2,1,2), (1,3,1,2,2), (2,3,2,1,1), (1,2,3,2,1), (1,1,2,3,2), (2,3,1,2,1), (2,3,1,1,2), (2,1,3,2,1), (2,1,1,3,2), (1,2,3,1,2), (1,2,1,3,2), (2,2,3,1,1), (1,2,2,3,1), (1,1,2,2,3), (2,2,1,3,1), (2,2,1,1,3), (2,1,2,3,1), (2,1,1,2,3), (1,2,2,1,3), (1,2,1,2,3)
9	-	-	(2,3,3), (3,2,3), (3,3,2)	(1,2,3,3), (1,3,2,3), (1,3,3,2), (2,1,3,3), (2,3,1,3), (2,3,3,1), (3,1,2,3), (3,1,3,2), (3,2,1,3), (3,2,3,1), (3,3,1,2), (3,3,2,1)	(3,3,2,1,1), (1,3,3,2,1), (1,1,3,3,2), (3,3,1,2,1), (3,3,1,1,2), (3,1,3,2,1), (3,1,1,3,2), (1,3,3,1,2), (1,3,1,3,2), (2,3,3,1,1), (1,2,3,3,1), (1,1,2,3,3), (2,3,1,3,1), (2,3,1,1,3), (2,1,3,3,1), (2,1,1,3,3), (1,2,3,1,3), (1,2,1,3,3), (3,2,3,1,1), (1,3,2,3,1), (1,1,3,2,3), (3,2,1,3,1), (3,2,1,1,3), (3,1,2,3,1), (3,1,1,2,3), (1,3,2,1,3), (1,3,1,2,3)
10	-	-	(3,3,3)	(1,3,3,3), (3,1,3,3), (3,3,1,3), (3,3,3,1)	(3,3,3,1,1), (1,3,3,3,1), (1,1,3,3,3), (3,3,1,3,1), (3,3,1,1,3), (3,1,3,3,1), (3,1,1,3,3), (1,3,3,1,3), (1,3,1,3,3)
11	-	-	-	(2,2,2,2)	(2,2,2,2,1), (2,2,2,1,2), (2,2,1,2,2), (2,1,2,2,2), (1,2,2,2,2)
12	-	-	-	(2,2,2,3), (2,2,3,2), (2,3,2,2), (3,2,2,2)	(3,2,2,2,1), (3,2,2,1,2), (3,2,1,2,2), (3,1,2,2,2), (1,3,2,2,2), (2,3,2,2,1), (2,3,2,1,2), (2,3,1,2,2), (2,1,3,2,2), (1,2,3,2,2), (2,2,3,2,1), (2,2,3,1,2), (2,2,1,3,2), (2,1,2,3,2), (1,2,2,3,2), (2,2,2,3,1), (2,2,2,1,3), (2,2,1,2,3), (2,1,2,2,3), (1,2,2,2,3)
13	-	-	-	(2,2,3,3), (2,3,2,3), (2,3,3,2), (3,2,2,3), (3,2,3,2), (3,3,2,2)	(3,3,2,2,1), (3,3,2,1,2), (3,3,1,2,2), (3,1,2,2,2), (1,3,3,2,2), (2,3,3,2,1), (2,3,3,1,2), (2,3,1,3,2), (2,1,3,3,2), (1,2,3,3,2), (2,2,3,3,1), (2,2,3,1,3), (2,2,1,3,3), (2,1,2,3,3), (1,2,2,3,3), (2,2,2,3,1), (3,2,3,2,1), (3,2,3,1,2), (3,2,1,3,2), (3,1,2,3,2), (1,3,2,3,2), (2,3,2,3,1), (2,3,2,1,3), (2,3,1,2,3), (2,1,3,2,3), (1,2,3,2,3), (3,2,2,3,1), (3,2,2,1,3), (3,2,1,2,3), (3,1,2,2,3), (1,3,2,2,3)
14	-	-	-	(2,3,3,3), (3,2,3,3), (3,3,2,3), (3,3,3,2)	(2,1,3,3,3), (3,2,1,3,3), (3,3,2,1,3), (3,3,3,2,1), (2,3,1,3,3), (2,3,3,1,3), (2,3,3,3,1), (3,2,3,1,3), (3,2,3,3,1), (3,3,2,3,1), (1,2,3,3,3), (3,1,2,3,3), (3,3,1,2,3), (3,3,3,1,2), (1,3,2,3,3), (1,3,3,2,3), (1,3,3,3,2), (3,1,3,2,3), (3,1,3,3,2), (3,3,1,3,2)
15	-	-	-	(3,3,3,3)	(3,3,3,3,1), (3,3,3,1,3), (3,3,1,3,3), (3,1,3,3,3), (1,3,3,3,3)
16	-	-	-	-	(2,2,2,2,2)
17	-	-	-	-	(3,2,2,2,2), (2,3,2,2,2), (2,2,3,2,2), (2,2,2,3,2), (2,2,2,2,3)
18	-	-	-	-	(3,3,2,2,2), (2,3,3,2,2), (2,2,3,3,2), (2,2,2,3,3), (3,2,3,2,2), (3,2,2,3,2), (3,2,2,2,3), (2,3,2,3,2), (2,3,2,2,3), (2,2,3,2,3), (2,2,2,3,2)
19	-	-	-	-	(2,2,3,3,3), (3,2,2,3,3), (3,3,2,2,3), (3,3,3,2,2), (2,3,2,3,3), (2,3,3,2,3), (2,3,3,3,2), (3,2,3,2,3), (3,2,3,3,2), (3,3,2,3,2)
20	-	-	-	-	(3,3,3,3,2), (3,3,3,2,3), (3,3,2,3,3), (3,2,3,3,3), (2,3,3,3,3)
21	-	-	-	-	(3,3,3,3,3)



Таким чином, загальна оцінка за блоком складає 0,32 при максимумі в 1. Даний показник можна розцінити як негативну оцінку рівня зацікавленості органів бюджетного управління в забезпеченні ефективної реалізації бюджетного процесу і прозорості бюджетного управління.

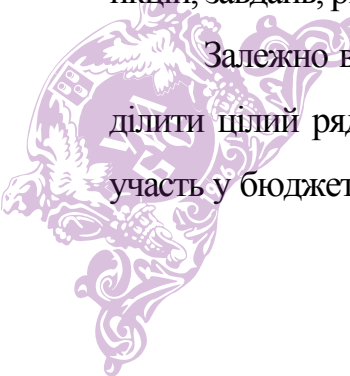
Пропоновані методичні підходи дають підстави для розробки сучасної методики оцінки якості бюджетного управління в цілому, в розрізі окремих складових бюджетного процесу та окремих органів бюджетного управління. Оригінальний підхід до кількісної інтерпретації отриманих результатів, що базується на використанні аксіом векторної алгебри і спрямований на нейтралізацію ефекту заміщення робить оцінку більш об'єктивною і точною. Запропоновані в роботі матриці для визначення класу вектору полегшують використання аналітиками пропонованих методичних підходів.

#### ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 4

Важливою складовою процесу управління бюджетом є сукупність інститутів державної влади, що в ньому приймають пряму і опосередковану участь. Інституціональна складова бюджетного менеджменту в Україні представлена органами виконавчої і законодавчої влади на центральному, обласному і місцевому рівнях, що виконують функції з розробки, оперативного управління і контролю за реалізацією бюджету. Базовими інститутами бюджетного менеджменту є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державне казначейство України, Контрольно-ревізійне управління України, Податкова адміністрація України, обласні та місцеві ради.

Аналіз, проведений в роботі показав, що інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні є досить розгалуженою і важкою для сприйняття. Тому необхідно чітко, за певними критеріями, розподілити органи державної влади відповідно до їх функцій, завдань, рівнів і функціональних обов'язків у бюджетному процесі.

Залежно від того, який аспект бюджетного менеджменту розглядати, можна виділити цілий ряд класифікаційних ознак щодо групування інституцій, які приймають участь у бюджетному процесі. Складність даного питання обумовлено тим, що бюдже-



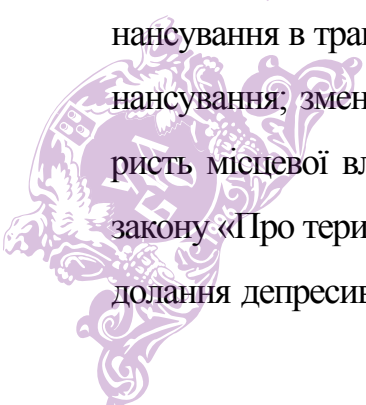
тний процес, з точки зору його інституційної складової відбувається у трьохвимірному просторі, вимірами якого є гілка влади, рівень влади і етапи бюджетного процесу.

Куб, що утворюється в результаті взаємодії виділених ліній координат, виходячи з розшифровки значень кожної з класифікаційних ознак, розподіляється на 21 двовимірний сектор. Кожний із секторів містить перелік державних інституцій, що приймають участь у бюджетному процесу. Сектори в свою чергу утворюють 18 фігур, кожна з яких характеризується певним співвідношенням гілок влади, її рівнів та етапів бюджетного процесу.

Оскільки трьохвимірна модель не дозволяє, виходячи з міркувань наочності і простоти сприйняття відобразити конкретні інститути, що відповідають тій чи іншій комбінації координат, в роботі розділено трьохвимірну систему на три двовимірні і відображено інститути залежно від комбінації класифікаційних ознак.

Запропонований в роботі підхід до інституціональної характеристики бюджетного менеджменту в Україні, дозволяє, оперуючи секторами трьохвимірного простору досить швидко і чітко ідентифікувати певну інституцію, залежно від того, на якому рівні влади вона знаходиться, до якої гілки відноситься та в якому з етапів бюджетного процесу бере участь.

Прикордонні території є специфічними регіонами України з рядом властивостей, що обумовлює необхідність додаткової уваги з боку державної влади. На сьогоднішній день в сфері державного фінансування розвитку прикордонних територій акумулювалась критична маса проблем, що вимагають негайного вирішення. Аналіз проблем та поточний стан справ у сфері їх розв'язання дозволив сформулювати першочергових заходів по удосконаленню ролі виконавчої та законодавчої влади у фінансуванні розвитку прикордонних територій. До яких ми віднесли розвиток економіки прикордонних територій як державний пріоритет; підвищення ролі держави і державного фінансування в транскордонному співробітництві; якісні зміни в розмірах державного фінансування; зменшення фінансового впливу з боку центральних органів влади на користь місцевої влади; удосконалення нормативного забезпечення, зокрема прийняття закону «Про території перспективного розвитку»; розробка і впровадження програм подолання депресивності територій, зокрема прикордонних; запровадження єдиного дер-



жавного органу регулювання транскордонного співробітництва і розвитку прикордонних територій; фактична реалізація норм законів та інших нормативно-правових актів, на заміну їх формальній декларації; створення українського державного фонду з фінансування розвитку прикордонних територій як інституції розвитку інвестиційного потенціалу прикордонних територій; реанімація спеціальних економічних зон та впровадження нових форм транскордонного співробітництва з відповідними змінами в бюджетний процес; зміна структури видатків бюджету на користь статей економічного розвитку; створення спеціальних державних фондів по підтримці транскордонного співробітництва; розробка та реалізація державних цільових програм по розвитку прикордонних територій; удосконалення нормативно-правової бази щодо визначення депресивних територій та фінансування їх розвитку.

Важливим елементом системи заходів по удосконаленню інституціональної складової управління бюджетом є оцінка її якості. На сьогоднішній день відсутній моніторинг якості бюджетного процесу як на загальнодержавному рівні, так і на рівні розпорядників бюджетних коштів. За умов відсутності інформації щодо недоліків в поточній та загальній організації бюджетного процесу складно проводити ефективні реформи по усуненню недоліків та підвищенню ефективності бюджетного управління, неможливо оцінити адекватність роботи тієї чи іншої інституції, що приймає участь у бюджетному процесі та є його невід'ємною складовою.

В той же час досвід розвинених країн світу, а також Росії свідчать, що контроль якості управління бюджетом є невід'ємною і важливою складовою бюджетного процесу. Виходячи з важливості проблеми і відсутності необхідних науково-методичних напрацювань по її вирішенню, було розроблено теоретико-методологічні підходи для оцінки якості інституціональної складової бюджетного менеджменту в Україні.

В роботі були розроблені методичні підходи щодо побудови методики оцінки якості бюджетного менеджменту. Оцінку пропонується проводити шляхом заповнення анкети з подальшою оцінкою результатів.

Виходячи з особливостей бюджетного процесу та досвіду інших країн, оцінку бюджетного управління доречно проводити за декількома групами показників, що характеризують ту чи іншу складову бюджетного процесу. Були запропоновані наступні

блоки: кадровий потенціал; планування; ефективність управління; контроль; прозорість і зацікавленість у результатах роботи.

Що стосується обробки отриманих результатів, дана проблема є досить нетривіальною з урахуванням наявності декількох блоків питань, що є неуніфікованими з точки зору кількості варіантів відповідей на те чи інше питання. В роботі були запропоновані методичні підходи до інтерпретації результатів анкетування з метою оцінки якості роботи органів бюджетного управління на базі положень і аксіом векторної алгебри.

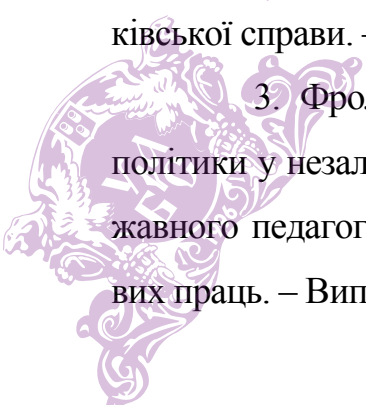
Інтегральну оцінку пропонується одержувати методом порогового агрегування, метою якого є ранжування векторів, що утворюються в результаті тієї чи іншої експертної оцінки. Залежно від рангу вектору робиться висновок щодо якості роботи органів бюджетного управління спочатку в розрізі конкретного блоку питань, а далі, шляхом підведення підсумку за всіма блоками – одержують інтегральну оцінку.

Оскільки на практиці часто зустрічаються анкети, що поєднують в собі декілька блоків питань, було виведено формулу для розрахунку оцінки для таких випадків.

Для полегшення роботи аналітиків по визначенню класу, до якого належить певний вектор, в роботі запропоновано матриці класів векторів.

Результати, отримані автором і представлені в даному розділі було опубліковано у таких працях автора:

1. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.
2. Фролов С. М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С. М. Фролов, О. О. Білопільська // Вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1. – С. 8–14.
3. Фролов С. М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С. М. Фролов // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського : збірник наукових праць. – Вип. 19. Серія «Історія». – Вінниця, 2011. – С. 214–218.



## РОЗДІЛ 5

### РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ЗАВДАННЯ БЮДЖЕТУ НА СТРАТЕГІЧНУ ПЕРСПЕКТИВУ

#### 5.1. Концептуальні засади розвитку міжбюджетних відносин на основі створення макрорегіонів

Аналіз особливостей бюджетного процесу в Україні, його проблематики, специфіки фінансування розвитку прикордонних територій, здійснений у попередніх розділах роботи, дозволив дійти висновку, що ключовою проблемою, яка заважає економічному розвитку прикордонних територій, є недосконалість поточної системи міжбюджетних відносин та неузгодженість окремих складових бюджетного процесу в фінансуванні розвитку прикордонних територій.

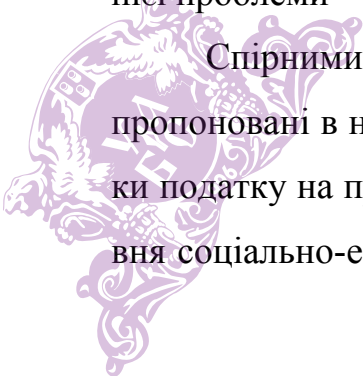
Розвиток прикордонних територій, як це вже неодноразово підкреслювалось, є важливим аспектом регіональної політики держави, реалізація якого неможлива без адекватного фінансування. Важливим джерелом фінансування розвитку прикордонних територій є і повинні бути кошти місцевих бюджетів. Втім, як засвідчив аналіз, проведений в попередніх пунктах дисертаційної роботи, даний інструмент фактично не використовується, що пов'язано з багатьма факторами, у тому числі і з недосконалістю поточної системи міжбюджетних відносин. При наявності значної кількості зобов'язань у місцевих бюджетів з фінансування соціальної сфери (до 80% обсягів витрат місцевих бюджетів становлять саме видатки на соціальні програми) і обмеженості власної дохідної бази, місцеві органи влади не мають можливості проводити самостійну політику розвитку, повністю залежачи від держави та її політики. Відсутність або обмеженість власних фінансових ресурсів означає неможливість реалізовувати стратегічні програми економічного розвитку. Фактично місцевий бюджет з механізму розвитку регіонів перетворився на інструмент, який ледь забезпечує їхнє

виживання. При чому мова йде про виживання лише сьогодні, з повною невідзначеністю щодо майбутніх перспектив. Відсутність прогнозованості і стабільності, недостатній рівень доходів, надзначне витратне навантаження – це лише незначна частка проблем, що накопичились у місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, без вирішення яких гармонійний розвиток регіонів та прикордонних територій неможливий.

Незважаючи на цілу низку реформ на протязі багатьох років, сфера міжбюджетних відносин на сьогоднішній день характеризується цілим рядом невирішених проблем, аналіз яких дає підстави для визначення концептуальних засад розвитку міжбюджетних відносин.

Головною і фундаментальною проблемою досліджуваного комплексу питань є невідповідність задекларованої в бюджетному законодавстві самостійності місцевих бюджетів фактичному стану даної самостійності, що полягає у неможливості проводити власну політику. Така ситуація пов'язана з дисбалансом доходів і витрат місцевих бюджетів. Дохідна база місцевих бюджетів у більшості випадків не відповідає обсягу витрат, які б дозволили виконати покладені на них зобов'язання. На рис. 3.3 пункту 3.2 роботи нами було наведено дані щодо частки міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів. В середньому по Україні цей показник становить близько 47% і має тенденцію до зростання. При чому, якщо виключити дані по м. Київ (регіон-донор), середній показник буде складати більше 50%. Таким чином, місцеві органи влади не мають іншого виходу як фінансувати необхідні соціальні витрати і сподіватись на отримання трансфертів від держави на покриття інших необхідних витрат соціального плану. При такому стані речей про економічний розвиток регіону, особливо в середньостроковій перспективі говорити не приходиться. Це обумовлює появу ще однієї проблеми – виключно короткострокового характеру формування бюджетів.

Спірними є джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів, пропонувані в новій редакції Бюджетного кодексу. Наприклад, доходи від частки податку на прибуток і прибуткового податку з громадян дуже залежні від рівня соціально-економічного розвитку конкретного регіону. Таким чином, ство-



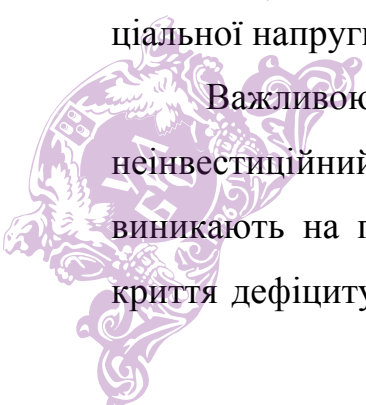
рюються умови для поглиблення регіональної диференціації в Україні і незбалансованості місцевих бюджетів через непостійність такого джерела, як податок на прибуток [57].

Слід зазначити, що існуючий розподіл доходів і видатків, згідно з експертною оцінкою фахівців Рахункової палати України за цілим рядом позицій не відповідає законодавчим актам України. Зокрема, норми Бюджетного кодексу України не узгоджені з вимогами Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" й не передбачають поділу доходів і видатків місцевих бюджетів на здійснення власних та делегованих повноважень [382].

При існуючому механізмі організації міжбюджетних відносин, а, точніше, за його фактичною розбалансованістю, джерела покриття навіть поточних витрат залишаються невизначеними та непрогнозованими у часі і залежать від рішень та політики центральної влади. Таким чином, ми маємо справу з чіткою тенденцією концентрації ресурсів розвитку регіонів на рівні центральної влади. Уряд вирішує кому, скільки і на які потреби виділяти кошти. Виходячи з загальної тенденції по скороченню капітальних видатків, перспективи розвитку регіонів, а особливо прикордонних територій, фактично зводяться до нуля. Так, з початком світової економічної кризи були скасовані раніш заплановані субвенції на стимулювання розвитку депресивних територій в розмірі 150 млн. грн. [28].

Залежність регіональних проектів (програм) від центральної влади породжує ще одну проблему – несвоєчасне одержання трансфертних платежів із державного бюджету. У випадку недоотримання або несвоєчасного отримання державним бюджетом запланованих доходів, місцеві бюджети також можуть недоотримати заплановані і затверджені трансферти і, як наслідок, – недофінансування статей місцевих бюджетів, а саме соціальних витрат і виникнення соціальної напруги в регіонах [171].

Важливою проблемою у контексті даного дисертаційного дослідження є неінвестиційний характер міжбюджетних відносин. В більшості випадків, які виникають на практиці, міжбюджетні трансферти використовуються для покриття дефіциту місцевих бюджетів, що унеможлиблює перспективний довго-



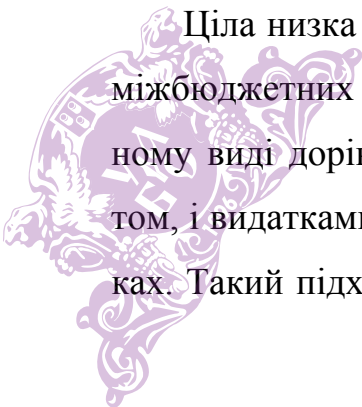
строковий економічний розвиток регіонів. Субвенції на виконання інвестиційних проектів за фактом є несуттєвими, при чому інвестування, як правило, здійснюється найчастіше у невиробничу сферу. Крім того, в Україні сьогодні невідпрацьована процедура надання таких субвенцій, у зв'язку з чим для осіб, що приймають рішення залишається невідомим, які інвестиційні проекти слід фінансувати і в яких регіонах це слід здійснювати першочергово.

Загострює цю проблему і відсутність цілеспрямованої стратегії фінансування регіонів за рахунок бюджетних трансфертів. Згідно з інформацією Рахункової палати України, практично половина від загальної кількості субвенцій щороку затверджувалася в державному бюджеті за абсолютно новими напрямками. Не забезпечується фінансування та виконання в запланованих обсягах бюджетних програм, на які спрямовуються субвенції (у 2008 році не виконано 27 програм на загальну суму 3,3 млрд грн) [382].

Незадовільною залишається структура міжбюджетних трансфертів в цілому. Серед них переважну частину складають дотації, що мають нецільовий характер і витрачаються місцевими органами на власні потреби (як правило – це покриття розривів між доходами і витратами). В структурі субвенцій основну частку складають субвенції соціального характеру (близько 2/3 становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення).

Ще однією проблемою, напряду пов'язаною з розглянутими попередньо, є політичний аспект міжбюджетних відносин. Це стосується в першу чергу наявності у влади можливостей впливати на процес розподілу бюджетних ресурсів між територіями. Наприклад, останніми роками бюджетні трансферти було частково переорієнтовано на схід України (було виділено 40 млн. грн. на розвиток м. Макіївка та Жовті Води, укріплення Бердянської коси тощо).

Ціла низка проблем пов'язана з формульним підходом до визначення суми міжбюджетних трансфертів. Згідно з цим підходом, сума трансферту в загальному виді дорівнює різниці між доходами, закріпленими за місцевим бюджетом, і видатками, що, відповідно до законодавства, враховуються при розрахунках. Такий підхід створює цілий ряд проблем. Зокрема, місцева влада буде на-





магались приховувати фбо зменшувати можливі доходи з метою збільшення потенційного розміру державних трансфертів. Слід зазначити, що це призведе до того, що ефективність збору податків та інших відрахувань, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, буде низькою.

Наведений підхід є доволі спрощеним, який не враховує особливостей конкретного регіону.

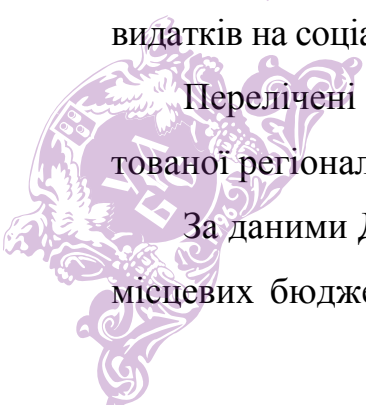
Таким чином, реальні потреби того чи іншого місцевого бюджету будуть враховані не в повній мірі. Фактичні витрати на одного мешканця різняться залежно від регіону проживання, що пов'язано з демографічними, економічними, екологічними, природними та іншими особливостями регіонів. Наприклад, існуюча формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами жодним чином не враховує екологічних особливостей того чи іншого регіону при розрахунку нормативів витрат на охорону здоров'я. Очевидно, що промислові міста і зони зеленого туризму мають принципово різні екологічні умови, а, отже, рівень захворюваності і специфіка хвороб теж будуть різні, що, безумовно, повинно відображатись на обсягах фінансування даної сфери.

Вказана формула не враховує ряду супутніх витрат за деякими з базових статей. Наприклад, при визначенні обсягу видатків на освіту не враховуються витрати на утримання закладів позашкільної освіти, логопедичних пунктів, методичних кабінетів тощо.

Деякі складові даної формули на думку фахівців вимагають перегляду та уточнення. Наприклад, не визначені у повному обсязі державні соціальні стандарти та нормативи, які, відповідно до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", повинні бути базою для розрахунку видатків на соціальні цілі та визначення обсягів міжбюджетних трансфертів [382].

Перелічені фактори в кінцевому підсумку призводять до значної необґрунтованої регіональної диференціації доходів і витрат на душу населення.

За даними Державного Казначейства України станом на 01.12.2010, доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) на душу населення в серед-



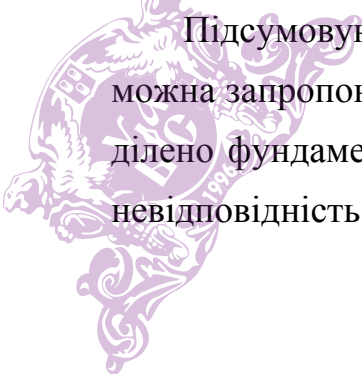
ньому по Україні складало 1575 грн, в той час як для Закарпатської області цей показник дорівнював 821 грн., для Волинської області – 904 грн, а, наприклад, для м. Київ його значення складало 4757 грн., тобто перевищувало в 6 разів показники менш розвинених в економічному плані регіонів. За видатками диференціація не настільки значна, втім при середньому обсязі видатків на душу населення в 2888 грн, в Сумській області цей показник складав 2674 грн, а в Черкаській – 3391 грн. (різниця більше 20%, при тому, що ці регіони досить близькі за рівнем соціально-економічного розвитку).

Така картина призводить до того, що рівень надання соціальних послуг має значні відмінності серед різних адміністративно-територіальних одиниць. Причому, у 2008 році видатки на харчування на один ліжко-день у стаціонарних закладах охорони здоров'я м. Сєверодонецьк і м. Антрацит Луганської області відрізнялись у 10 разів (відповідно, 0,66 грн. та 6,47 гривень) [382].

Проблеми, пов'язані з формульним підходом до визначення міжбюджетних трансфертів, у поєднанні з проблемами залежності від центральної влади створюють ряд додаткових негативних ефектів. Наприклад, центральна влада може не визнати розраховану місцевою владою суму трансферту. Крім того центральна влада вправі змінювати коефіцієнти в формулі, що може суттєво позначитись на розмірах трансфертів, що є інструментом непрямого впливу на розподіл державних ресурсів [38].

Проблемою, характерною для системи міжбюджетних відносин в Україні, принаймні до прийняття нового Бюджетного кодексу, був переважно вертикальний характер руху бюджетних трансфертів між бюджетами вищого і нижчого рівнів. Досвід же розвинених країн свідчить про доцільність горизонтальних міжбюджетних взаємовідносин, тобто руху коштів між бюджетами одного рівня, реалізуючі таким чином принцип взаємодопомоги регіонів та населених пунктів.

Підсумовуючи аналіз проблем в сфері міжбюджетних відносин України, можна запропонувати їх класифікацію, представлену на рис. 5.1. При цьому виділено фундаментальну причину існування більшості з вказаних проблем – це невідповідність доходів і витрат [38].



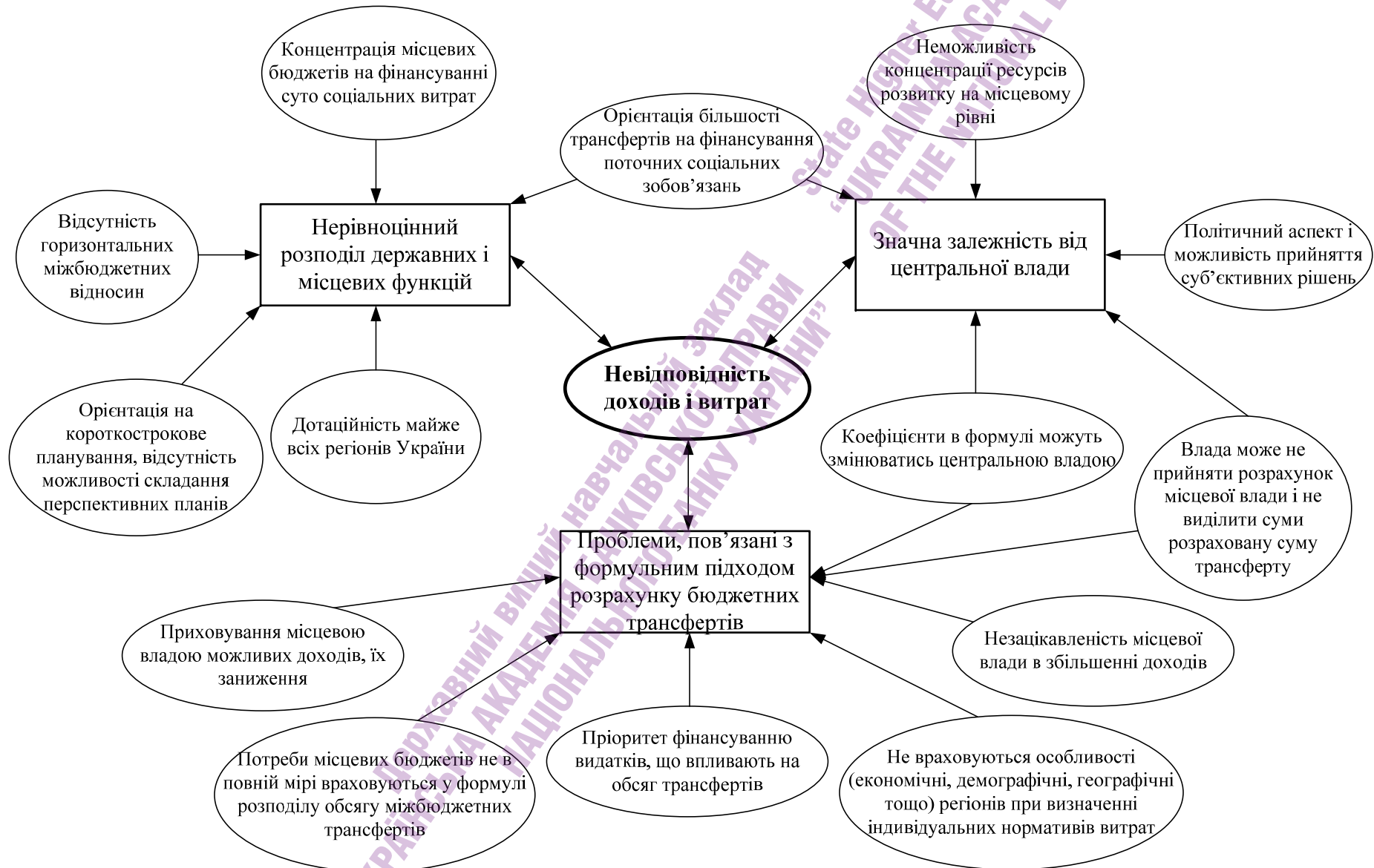


Рис. 5.1 Проблеми в сфері міжбюджетних відносин



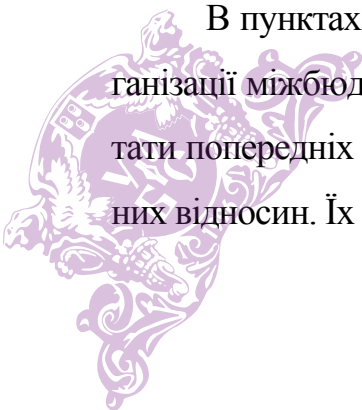
Зважаючи на таку значну кількість невирішених проблем, реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин в Україні триває і сьогодні. Значні надії при цьому покладались на новий Бюджетний кодекс, втім зміни в сфері міжбюджетних відносин, схоже, не будуть носити революційного характеру.

У новому Бюджетному кодексі України уточнено ряд статей щодо видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Особливу увагу було приділено розширенню переліку статей видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Зокрема до переліку цих статей додано таке: витрати на заклади соціального захисту бездомних громадян; компенсаційні виплати за пільговий проїзд; компенсації особам, які надають соціальні послуги громадянам, які не здатні до самообслуговування; витрати на заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ще ряд статей.

Зважаючи на особливості бюджетного процесу і міжбюджетних відносин в Україні можна з впевненістю стверджувати, що ці групи видатків фактично приречені на постійне недофінансування. Це обумовлено тим фактом, що існуюча система міжбюджетних відносин стимулює фінансування витрат, які підлягають компенсації шляхом отримання відповідних трансфертів від держави.

Окрему увагу в Бюджетному кодексі приділено регулюванню горизонтальних відносин між місцевими бюджетами. З точки зору міжбюджетних відносин на місцевому рівні це є принциповою новацією, спрямованою на активізацію міжбюджетних відносин. Втім відповідних механізмів та стимулів для місцевих органів влади (місцевих бюджетів) щодо розвитку горизонтальних міжбюджетних відносин новий Бюджетний кодекс не пропонує, тому далі зупинимось саме можливих заходах і механізмах подолання існуючих проблем та розвитку системи міжбюджетних відносин. Спочатку повернемось до аналізу основних з існуючих моделей організації міжбюджетних відносин в розвинених країнах світу.

В пунктах 3.1 і 3.2 дисертаційної роботи нами було проаналізовано досвід організації міжбюджетних відносин в розвинених країнах світу. Підсумовуючи результати попередніх досліджень, можна виділити кілька моделей організації міжбюджетних відносин. Їх класифікація і стисла характеристика представлені на рис. 5.2.



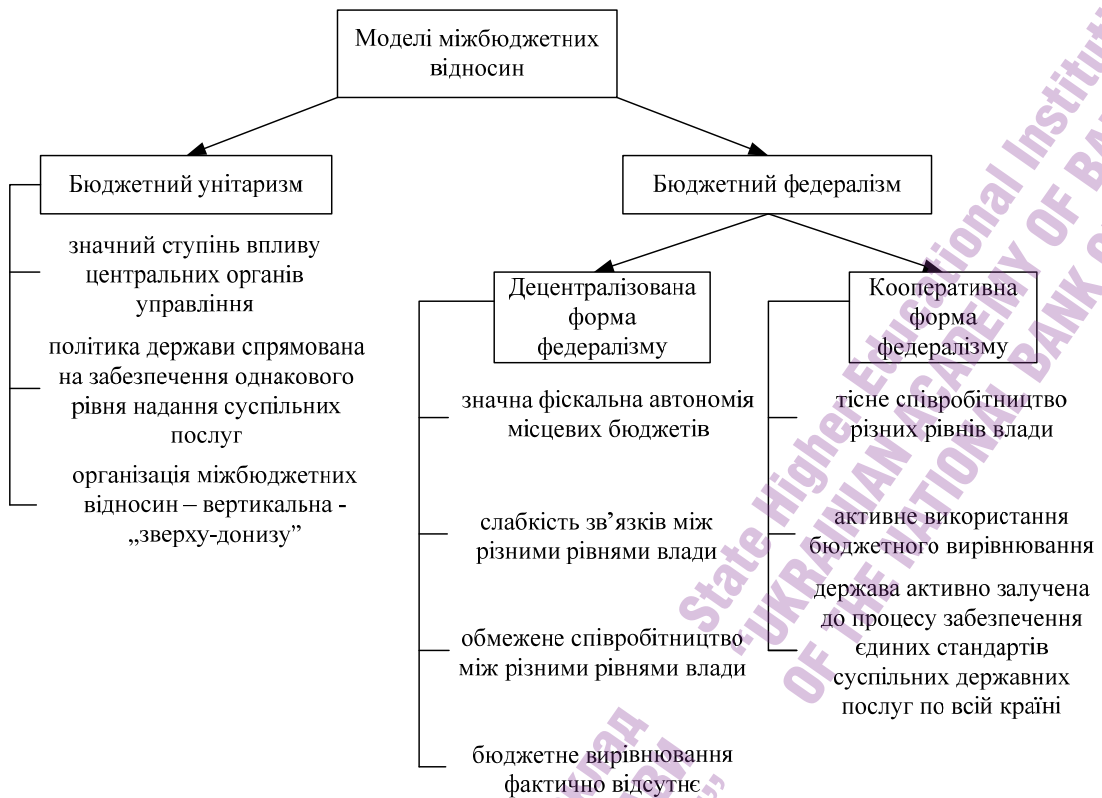


Рис. 5.2 Моделі міжбюджетних відносин

На сьогоднішній день в світі існує два базові підходи щодо організації міжбюджетних відносин в країні – бюджетний унітаризм або централізована модель та бюджетний федералізм. В розвинених країнах світу більш розповсюдженими є варіанти використання бюджетного федералізму. Залежно від наявності фінансового вирівнювання і ролі держави в ньому виділяють децентралізовану модель, що припускає відсутність елементів фінансового вирівнювання і максимальну автономію місцевих бюджетів, та кооперативну модель, що припускає активне використання механізмів бюджетного вирівнювання з метою забезпечення єдиних соціальних стандартів по всій країні [178].

Україна обрала модель бюджетного федералізму. Проаналізуємо більш детально саме цей варіант організації міжбюджетних відносин з метою пошуку можливих шляхів по удосконаленню поточної моделі або пошуків тих складових системи бюджетного вирівнювання в Україні, які реалізуються неналежним чином. На рис. 5.2 було розглянуто моделі міжбюджетних відносин за витратними компонентами бюджетів, втім важливими є і особливості механізмів закріплення дохідних джерел за різними рівнями бюджетної системи, оскільки це

здійснює прямий вплив на рівень фінансової самостійності місцевих бюджетів та необхідність застосування міжбюджетного вирівнювання і його обсяги.

Аналіз особливостей закріплення дохідних джерел за різними рівнями влади в розвинених країнах обумовлює класифікацію моделей бюджетного федералізму, представлену на рис. 5.3.

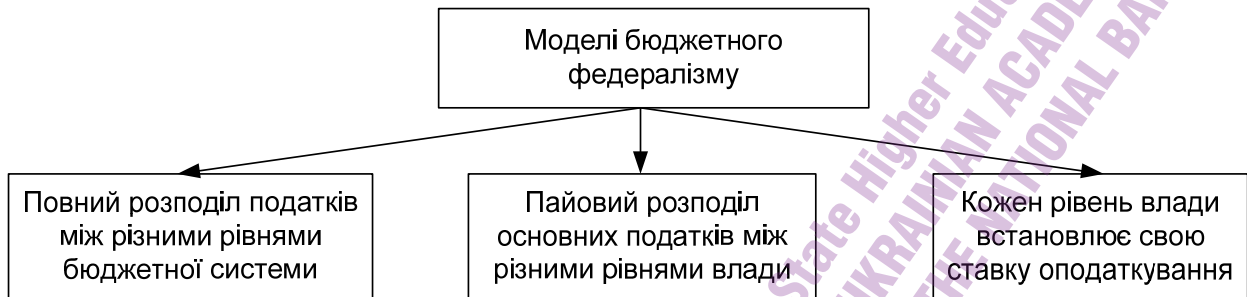


Рис. 5.3 Моделі бюджетного федералізму залежно від розподілу податків між різними рівнями влади

Сьогодні в Україні як базова розглядається модель бюджетного федералізму, що передбачає пайовий розподіл основних податків між різними рівнями влади. При цьому використовуються елементи моделі повного розподілу податків, оскільки частина податків повністю віднесена під юрисдикцію місцевої влади.

Аналіз моделей міжбюджетних відносин, що використовуються у світі дозволив дійти висновку, що Україна користується сучасним варіантом організації міжбюджетних відносин, втім, цілий ряд елементів поточної моделі залучені штучно, а формально закріплені положення на практиці реалізуються або частково, або зовсім не реалізуються, або реалізуються в гіпертрофованому вигляді. Наприклад, держава декларує необхідність самостійності місцевих бюджетів, в той же час їхніх власних доходів вистачає на покриття лише половини витрат, а решта необхідного фінансування є централізованою і надається державою у вигляді міжбюджетних трансфертів.

У своєму еволюційному розвитку система міжбюджетних відносин, як правило, проходить декілька стадій – від повної централізації через повну децентралізацію до централізації обмеженої. Україна ж від повної централізації

до централізації часткової перейшла одразу, мінуючи важливий з точки зору накопичення досвіду та розробки необхідних механізмів етап децентралізації. Пряме ж запозичення досвіду інших країн не дає необхідного результату, оскільки не враховує особливостей розвитку економіки України.

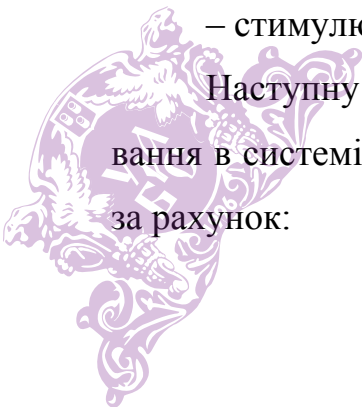
Таким чином, виходячи з неготовності бюджетної системи України до механічного застосування світового досвіду та необхідності врахування національної специфіки, принципів самостійності та фінансової незалежності місцевих бюджетів, виникає потреба у концептуальних засадах еволюційного розвитку міжбюджетних відносин в Україні та механізму їх реалізації.

Проаналізуємо найбільш поширені з існуючих підходів та рекомендацій щодо розв'язання головних проблем в сфері міжбюджетних відносин України.

Ціла низка досліджень і запропонованих заходів стосується вирішення проблем недостатності дохідної бази місцевих бюджетів. Найчастіше цю проблему фахівцями пропонується вирішувати шляхом:

- удосконалення податкового законодавства, а саме за рахунок: впровадження податків на землю, майно, спадщину, туристичного податку, екологічних зборів (надходження від яких поступатимуть до місцевих бюджетів); - розширення прав місцевих бюджетів щодо регулювання ставок податків, закріплених за місцевими бюджетами; обмеження різноманітних пільг;
- підвищення ефективності роботи податкових органів та налагодження ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з податковими інспекціями для покращення адміністрування місцевих податків і зборів;
- перегляду існуючої системи відрахувань з державного бюджету до місцевих на основі диференційованих коефіцієнтів, які б враховували регіональні особливості та рівень соціально-економічного розвитку регіонів;
- стимулювання економічного розвитку регіонів [163,261,307,308,382].

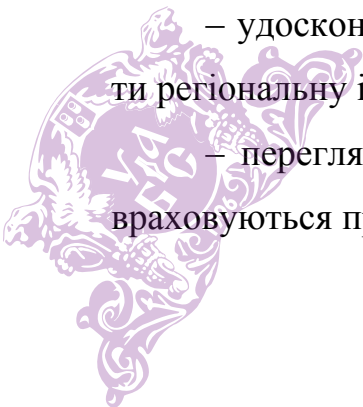
Наступну проблему, а саме проблему відсутності інвестиційного спрямування в системі міжбюджетних відносин, найчастіше пропонується вирішувати за рахунок:



- створення фондів фінансової підтримки регіонів, які мали б інвестиційно-відтворювальне спрямування, а також фондів регіонального розвитку;
- мінімізації вилучення коштів у регіонів-донорів та спрямування їх на фінансування технічного переоснащення галузей економіки регіону, що мають стратегічне значення;
- використання цільових інвестиційних субвенцій, які будуть спрямовані на фінансування заходів з подолання депресивності регіонів замість існуючої системи дотаційної підтримки;
- розробки і впровадження процедур фінансування регіональних програм на конкурсній основі;
- спрямування частини коштів від збільшення надходжень до державного бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів;
- використання програмного підходу до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідного регіону;
- забезпечення децентралізованого управління субвенціями, при якому головними розпорядниками коштів є органи місцевого самоврядування, кошти ж від субвенцій, на розподіл яких органи місцевого самоврядування не впливають, не повинні включатись до складу доходів місцевих бюджетів [260,286,382].

Окремою групою можна виділити заходи, спрямовані на оптимізацію витратної складової місцевих бюджетів, а саме:

- конкретизація витратних повноважень місцевих бюджетів, з урахуванням необхідності розмежування витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою і власних повноважень;
- удосконалення нормативів соціальних видатків, які повинні враховувати регіональну і місцеву специфіку
- перегляд складу видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;





– створення бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги (у тому числі членів їх сімей, що мають право на пільги) з зазначенням переліку пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розміру пільг [109,261].

Важливим аспектом удосконалення системи міжбюджетних відносин є заходи, спрямовані на уточнення формули розподілу міжбюджетних трансфертів. До таких заходів відносять:

– забезпечення прозорої методології визначення формули розрахунку міжбюджетних трансфертів. Процедура визначення формули та її параметрів має передбачати залучення представників інституцій всіх рівнів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади;

– затвердження формули окремим законом без можливості щорічного коригування законом про Державний бюджет України;

– запровадження стандартів надання основних соціальних послуг, які мають стати основою для розрахунку міжбюджетних трансфертів, з урахуванням регіональної специфіки;

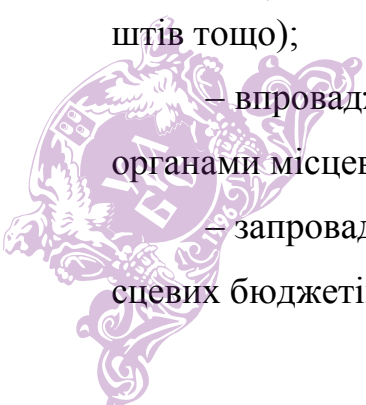
– перегляд існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам [86,261,382].

Що стосується такого важливого напрямку, як підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів, то воно можливе за рахунок:

– активізації діяльності органів місцевого самоврядування, направленої на підвищення ефективності використання бюджетних коштів (оптимізація мережі бюджетних установ, застосування дієвих методів економії бюджетних коштів тощо);

– впровадження механізмів моніторингу і оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх бюджетних повноважень;

– запровадження практики публічних обговорень звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;



- удосконалення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до визначених повноважень;
- удосконалення фінансової відповідальності за порушення органами місцевого самоврядування вимог бюджетного законодавства;
- запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами;
- запровадження міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні [261].

Проблему несвоєчасного та неналежного фінансування місцевих бюджетів з боку держави деякими авторами пропонується розв'язувати шляхом відмови місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади у випадку їх неналежного фінансування [382], що є жорстким заходом і викликає серйозні заперечення.

Забезпечення перспективності в плануванні доходів і видатків місцевих бюджетів (принаймні середньострокової) можливо за рахунок розробки теоретико-методологічних засад програмно-цільового планування [261].

Значна кількість проблем в системі міжбюджетних відносин України, невідповідність законодавчо закладених базових принципів функціонування бюджетної системи і системи міжбюджетного вирівнювання реальному стану речей вимагають комплексної перебудови, реформування і подальшого розвитку міжбюджетних відносин в Україні, для чого пропонується наступний алгоритм (етапи) розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні (рис. 5.4).

Що стосується конкретного наповнення кожного з пропонованих етапів, то базові аспекти першого етапу були проаналізовані вище даному підрозділу дисертації. Основи другого етапу були запропоновані в підрозділі 3.2 даної роботи. Окремо зупинимось на третьому етапі, а саме на принципово новій концепції бюджетних макрорегіонів, оскільки до сьогодні в економічній літературі даний підхід не досліджувався.

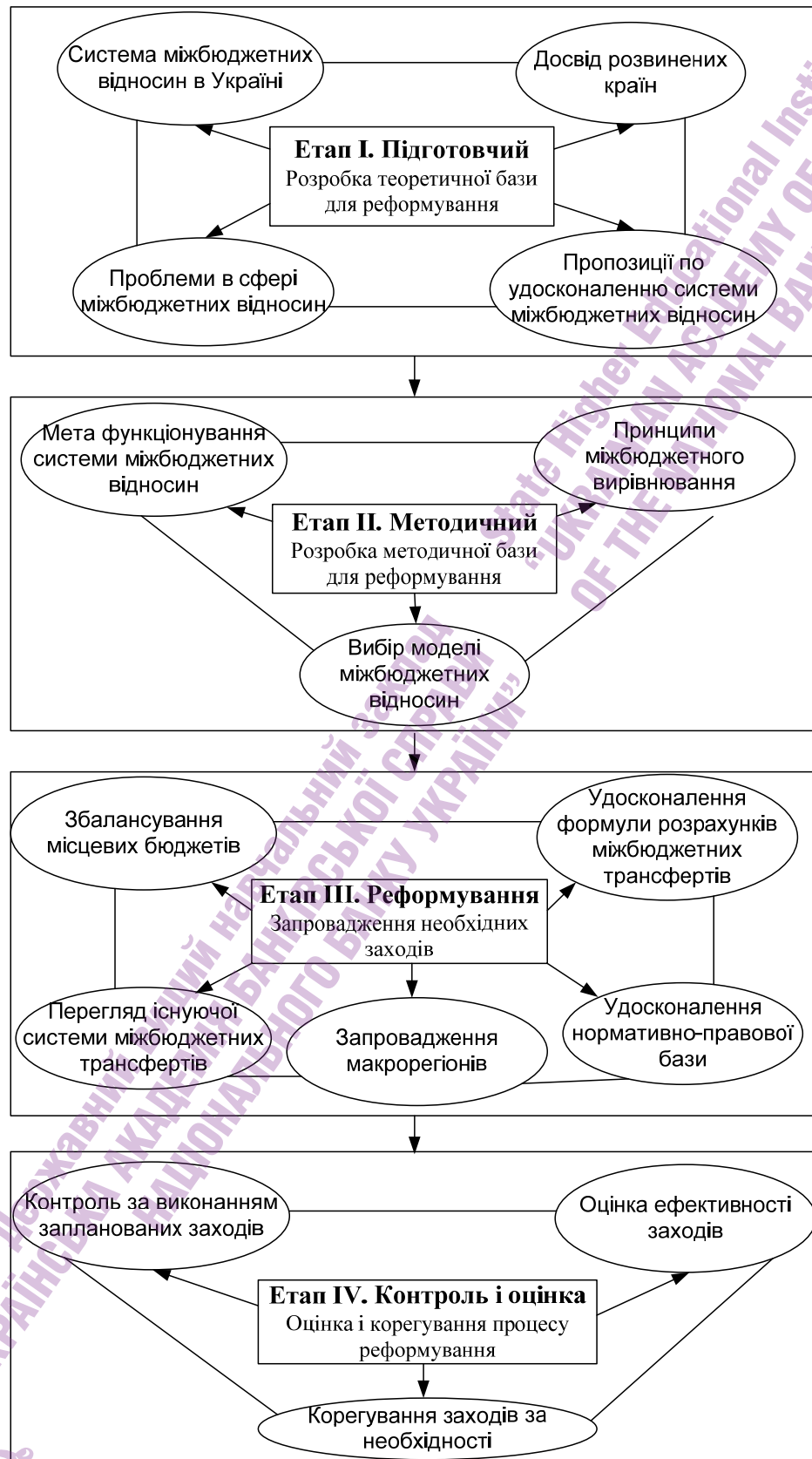


Рис. 5.4 Етапи реформування системи міжбюджетних відносин України

Аналіз системи міжбюджетних відносин в Україні, а також тих недоліків, що характеризують її поточний стан, дозволяє зробити висновок, що замість

удосконалення міжбюджетних взаємовідносин на основі дотацій 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 бюджетів.

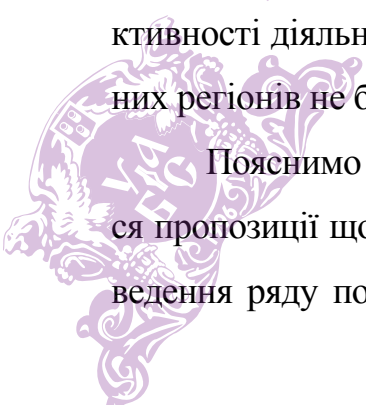
Головним недоліком існуючої системи фінансового вирівнювання є те, що вона не має ніякого стосунку до вирівнювання територій в економічному та соціальному розвитку, оскільки кошти, які виділяються, спрямовуються виключно на фінансове забезпечення мінімальних поточних видатків місцевих бюджетів.

Державна підтримка, на нашу думку, має бути додатковим, а не головним джерелом фінансових ресурсів на місцевому рівні. Саме тому базовою передумовою реформування системи міжбюджетних відносин в Україні має бути виконання принципу самостійності, який, згідно з Бюджетним кодексом, забезпечується закріпленням за місцевими бюджетами відповідних джерел доходів та правом органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів [36].

Забезпечення практичної реалізації цього принципу дозволить вирішити фундаментальну проблему міжбюджетних відносин в Україні – невідповідність між доходами і витратами, – що, в свою чергу, сприятиме вирішенню більшості інших проблем, які є похідними від цієї базової проблеми.

Аналіз сучасного стану проблем в сфері міжбюджетних відносин України, а також поточних та перспективних дій влади по їх подоланню свідчить про те, що принципових змін в даній галузі не передбачається. Таким чином, нерівномірність соціально-економічного розвитку буде збільшуватись, підстав для зростання ефективності діяльності (з точки зору підвищення віддачі доходної частини) розвинених регіонів не буде, дотаційні регіони продовжать бути дотаційними.

Пояснимо вищенаведений тезис на прикладі. Деякими фахівцями висуваються пропозиції щодо розширення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок переведення ряду податків з загальнодержавних до категорії місцевих. Такі зміни, за

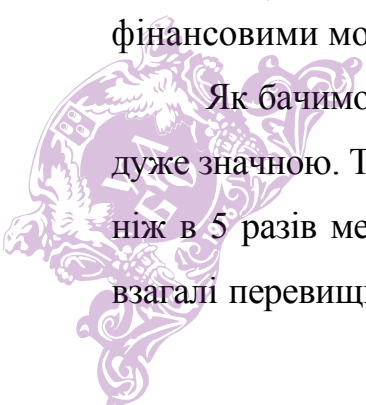


умови їх прийняття, призведуть до того, що дохідна база депресивних регіонів зросте не набагато, оскільки їх економічна відсталість проявляється у відсутності податкоспроможної бази юридичних та фізичних осіб. Натомість розвинені регіони, звичайно, виграють від цього значно більше. Втім, виходячи з поточних законодавчих норм, частину доходів, що буде перевищувати певну межу, регіональні бюджети зобов'язані будуть перераховувати державі. Таким чином, зацікавленість їх в ефективному стягненні податків буде низькою і залежатиме від рівня покриття власних витрат. Маємо ситуацію, коли загальна сума стягнених за переведеними в місцеві податків буде меншою, ніж коли вони були загальнодержавними. Тобто в цілому бюджетна система програє від цього. Отже, отримуємо замкнене коло, вихід з якого полягає не в спробах знайти в ньому «слабке місце», а у виході на якісно новий рівень організації міжбюджетних відносин, принципи яких і сутність відповідали би першочерговій меті регіональної політики держави – рівномірний та збалансований соціально-економічний розвиток регіонів.

Аналіз місцевих бюджетів (доходів та витрат) дозволяє зробити висновок про дуже значну диференціацію регіонів України, що свідчить про непрацездатність поточної системи регіонального розвитку України, основою якого є бюджетна система та міжбюджетні відносини. Це суперечить статті 7 Бюджетного кодексу України, а конкретно принципу справедливості, за яким бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

В таблиці 5.1 наведено дані по обсягах доходів і витрат місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів на душу населення, та розрахований нами коефіцієнт співвідношення доходів місцевих бюджетів до їх витрат, щоб визначити рівень невідповідності між зобов'язаннями місцевої влади та її фінансовими можливостями.

Як бачимо, диференціація в рівні фінансового забезпечення між регіонами є дуже значною. Так, обсяг доходів в Чернівецькій області на душу населення більш ніж в 5 разів менше показника по м. Київ, а для Тернопільської області різниця взагалі перевищила 6 разів. В той же час рівень витрат розподілився більш рівно-



мірно, що свідчить про відносно рівний доступ до гарантованих державою соціальних благ незалежно від регіону. В решті решт це призводить до дуже нерівномірного рівня фінансової автономності місцевих бюджетів в розрізі регіонів, якщо, звичайно, можна говорити про фінансову автономність, коли в країні є лише один регіон (м. Київ), здатний покрити видатки за рахунок своїх доходів.

За таких умов фінансова автономність регіонів неможлива, що не відповідає задекларованій позиції держави щодо необхідності забезпечення фінансової автономності регіонів як необхідної складової їх розвитку.

Таблиця 5.1

Доходи (без врахування міжбюджетних трансфертів) і витрати місцевих бюджетів України на душу населення, станом на 01.12.2010 р.

№	Область України	Доходи місцевих бюджетів на душу населення (грн.)	Витрати місцевих бюджетів на душу населення (грн.)	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів
1	Автономна Республіка Крим	1874	3291	0.57
2	Вінницька	1029	2772	0.37
3	Волинська	904	3176	0.28
4	Дніпропетровська	1890	2809	0.67
5	Донецька	1713	2610	0.66
6	Житомирська	1060	2887	0.37
7	Закарпатська	821	2965	0.28
8	Запорізька	1619	2873	0.56
9	Івано-Франківська	953	3066	0.31
10	Київська	1681	2987	0.56
11	Кіровоградська	1094	2828	0.39
12	Луганська	1282	2458	0.52
13	Львівська	1183	2809	0.42
14	Миколаївська	1263	2844	0.44
15	Одеська	1545	2861	0.54
16	Полтавська	1537	2866	0.54
17	Рівненська	1011	3072	0.33
18	Сумська	1150	2674	0.43
19	Тернопільська	788	2785	0.28
20	Харківська	1424	2664	0.53
21	Херсонська	1019	2803	0.36
22	Хмельницька	1016	2921	0.35
23	Черкаська	1730	3391	0.51
24	Чернівецька	936	3002	0.31
25	Чернігівська	1027	2758	0.37
26	м. Київ	4757	3508	1.36
27	м. Севастополь	1952	2964	0.66
	В середньому по Україні	<b>1575</b>	<b>2888</b>	<b>0.55</b>

Необхідно наголосити, що перш ніж проводити реформи в системі між-бюджетних відносин – розширяти дохідну базу, корегувати формулу розрахунку обсягів бюджетних трансфертів і т.д., необхідно створити умови, за яких ці заходи будуть працювати. Головною умовою цього є вирівнювання регіонів України за рівнем фінансової забезпеченості, показником чого, власне, і є коефіцієнт співвідношення доходів і витрат місцевих бюджетів. Звичайно, що за поточної організації бюджетного процесу це неможливо, тому пропонується переглянути структуру бюджетного процесу з метою створення проміжної ланки між державним і місцевими бюджетами у вигляді бюджетних макрорегіонів.

Бюджетний макрорегіон може бути визначений як розрахункова сукупність бюджетів декількох сусідніх регіонів (областей), метою чого є вирівнювання їх за рівнем доходів і витрат на душу населення.

Сутність запровадження концепції бюджетних макрорегіонів полягає в розгляді (комплексно) бюджетів декількох регіонів з метою забезпечення вирівнювання їх за рівнем доходів і витрат на основі їх аналізу і співвідношення. Це створить передумови для здійснення подальших рівномірних змін в обсягах доходів та витрат на регіональному рівні при розширенні дохідної бази місцевих бюджетів.

Поєднання більш розвинутого регіону з менш розвиненим хоча б на стадії проведення розрахунків вже повинно створити регіон з середніми показниками. Оскільки держава виступає за гармонійний розвиток регіонів та відсутність значної регіональної диференціації – такий захід повністю відповідає державній політиці.

Фактично запропонована концепція макрорегіонів пропонує перерозподіляти ресурси не на рівні центральної влади держави, а на рівні бюджетного макрорегіону. Суть новації полягає в тому, щоб об'єднати бюджети географічно схожих регіонів (областей) в єдиний бюджетний макрорегіон на базі одногодвох потужних в соціально-економічному плані регіонів. В підсумку таких регіонів в державі має бути декілька.

Наприклад, м. Київ є регіоном-донором і значну кількість понадвितартних доходів перераховує до державного бюджету, рішення про що приймається на рівні центральної влади, яка вирішує куди (у яку область) далі направити ці

кошти. Це можуть бути трансферти до бюджетів інших областей, а можуть бути і якісь інші державні витрати.

У концепції макрорегіонів пропонується звести до мінімуму потоки коштів з рівня регіонів на центральний рівень, а в перспективі, з впровадженням новації щодо балансування доходів і витрат місцевих бюджетів – взагалі відмовитись від основної маси державних трансфертів з рівня центральної влади. Тобто сконцентрувати міжбюджетні відносини на регіональному (місцевому) рівні.

Що стосується конкретних рекомендацій щодо створення макрорегіонів, то вони наведені нижче. В якості початкового плану можна обрати систему територіальної організації діяльності Рахункової палати України, яка нараховує вісім територіальних управлінь, що охоплюють області України та м. Київ і Севастополь (рис. 5.5).



Рис. 5.5 Територіальні управління Рахункової палати [94]

Спробуємо проаналізувати, яким чином зміниться розмір доходів і видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на душу населення, а також рівень забезпеченості власними ресурсами у випадку механічного впровадження макрорегіонів за схемою організації територіальних управлінь Рахункової палати України (таблиця 5.2).

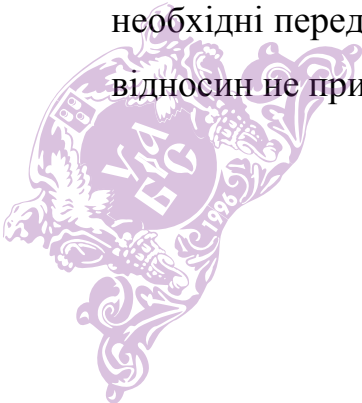


Як бачимо, розрахунковий розподіл рівня забезпеченості власними ресурсами став більш рівномірним, втім все рівно є декілька явних аутсайдерів – Центральний макрорегіон (0,37), Західний (0,35) і Закарпатський (0,3). При цьому Столичний макрорегіон має показники значно вищі за решту регіонів. Співвідношення доходів і витрат по Столичному регіону значно перевищує середні за Україною показники і складає 0,87. В основному таке значення коефіцієнту обумовлене відносно великим рівнем доходів, що генерує даний макрорегіон. Інші макрорегіони характеризуються показниками, що наближені до середніх, що і становить кінцеву ціль створення макрорегіонів.

Тому необхідно переглянути склад макрорегіонів з метою більш рівномірного розподілу як за показниками бюджетними, так і за чисельністю населення. Для цього, на нашу думку, доцільним є Центральний макрорегіон розформувати і Житомирську, Вінницьку та Хмельницьку області як такі, що мають незадовільні показники бюджетної забезпеченості приєднати до Столичного макрорегіону, а Кіровоградську область – до Дніпровського. Також аналіз показав, на спільність і спорідненість Західного та Закарпатського регіонів, тому їх доцільно об'єднати в один – Західний. Доцільним є також об'єднання Причорноморського макрорегіону і макрорегіону АРК, що дозволить не лише довести чисельність населення нового макрорегіону до середньої, а й досягти показника бюджетної забезпеченості на рівні середнього по країні.

Таким чином отримаємо перелік макрорегіонів та їх показників представлений у таблиці 5.3.

Якщо ми поглянемо на коефіцієнт співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів за макрорегіонами, то подібні його значення, а також близькі значення доходів і витрат місцевих бюджетів на душу населення, створюють необхідні передумови для того, щоб подальші реформи системи міжбюджетних відносин не призводили до посилення регіональної диференціації.



Таблиця 5.2

Доходи і витрати місцевих бюджетів України на душу населення при механістичному впровадженні макрорегіонів за схемою організації територіальних управлінь Рахункової палати України

№	Макрорегіон	Центр макрорегіону	Склад макрорегіону	Доходи, грн	Видатки, грн	Чисельність населення, осіб	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів	Доходи на душу населення на рік, грн..	Витрати на душу населення на рік, грн..
1	АРК	Севастополь	м. Севастополь, АРК	4427104228	7598414888	2346545	0.58	188	3238
2	Столичний	Київ	м. Київ, Київська, Черкаська, Чернігівська	19495470116	22370577005	6915421	0.87	281	3235
3	Західний	Львів	Львівська, Волинська, Рівненська, Тернопільська	5979347915	17034679798	5830108	0.35	102	2922
4	Закарпатський	Івано-Франківськ	Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська	3183177930	10637392795	3529201	0.30	90	3014
5	Слобожанський	Харків	Харківська, Сумська, Полтавська	7622841656	14860345278	5459423	0.51	139	2722
6	Донбас	Донецьк	Донецька, Луганська	10658228091	17409001528	6805313	0.61	156	2558
7	Дніпровський	Дніпропетровськ	Дніпропетровська, Запорізька	9301081025	14671336181	5181332	0.63	179	2832
8	Центральний	Житомир	Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська	5548024215	15111813725	5305396	0.37	104	2848
9	Причорноморський	Одеса	Одеська, Миколаївська, Херсонська	6318090020	13307093012	4680592	0.47	135	2843
	<b>Разом</b>			<b>72533365195</b>	<b>133000654211</b>	<b>46053331</b>	<b>0.55</b>	<b>157</b>	<b>2888</b>



Єдиним макрорегіоном, що має незадовільне значення коефіцієнту є Західний. Це пов'язано з тим, що значення доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів за цим макрорегіоном майже на 40% менше, ніж в середньому по країні, фактична різниця ще більше, оскільки середнє значення є заниженим саме завдяки західним регіонам. Низьке значення доходів місцевих бюджетів західних областей пов'язане з низьким рівнем їх економічного розвитку, високим рівнем безробіття тощо. Господарська діяльність у західних регіонах, з точки зору економіки держави, перебуває у тіні. Більшість з цих областей є прикордонними до країн Європи, що обумовлює значну нелегальну міграцію та великі обсяги незадекларованих доходів громадян. Тому, при прийнятті державою відповідних заходів, існує принципова можливість якісного підвищення рівня доходів місцевих бюджетів, замість їх підвищеного фінансування з боку держави шляхом надання трансфертів.

Таким чином, розподіл бюджетних макрорегіонів, що представлений в таблиці 5.3 та графічно відображений на рис. 5.6 є оптимальним з точки зору поставленої мети – первинного вирівнювання бюджетних регіонів за рівнем доходів і витрат та їх співвідношенням, що відкриває можливості для ефективної реалізації необхідних реформ у сфері міжбюджетних відносин без негативних наслідків для регіонів України.



Рис. 5.6 Розподіл на бюджетні макрорегіони України



Таблиця 5.3

Доходи і витрати місцевих бюджетів України на душу населення при механістичному впровадженні макрорегіонів за удосконаленою схемою

№	Макрорегіон	Центр макрорегіону	Склад макрорегіону	Доходи, грн	Видатки, грн	Чисельність населення, осіб	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів	Доходи на душу населення на рік, грн..	Витрати на душу населення на рік, грн..
1	Чорноморський	Одеса	Одеська, Миколаївська, Херсонська, м. Севастополь, АРК	10745194247	20905507900	7027137	0.51	1529	2975
2	Столичний	Київ	м. Київ, Київська, Черкаська, Чернігівська, Житомирська, Вінницька, Хмельницька	23925047271	34590962253	11198413	0.69	2136	3089
3	Західний	Львів	Львівська, Волинська, Ровенська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська	9162525844	27672072594	9359309	0.33	979	2957
4	Слобожанський	Харків	Харківська, Сумська, Полтавська	7622841656	14860345278	5459423	0.51	1396	2722
5	Донбас	Донецьк	Донецька, Луганська	10658228091	17409001528	6805313	0.61	1566	2558
6	Дніпровський	Дніпропетровськ	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська	10419528085	17562764658	6203736	0.59	1680	2831
	<b>Разом</b>			<b>72533365195</b>	<b>133000654211</b>	<b>46053331</b>	<b>0.55</b>	<b>1575</b>	<b>2888</b>

Зрозуміло (і ми акцентували на цьому увагу), що наведений варіант об'єднання областей у макрорегіони виконано механістично, без врахування цілої низки релевантних факторів. Це лише приклад, крім того, прийняття концепції макрорегіонів потребує обґрунтування її основних положень, розробки теоретико-методологічних засад, інституційного забезпечення, нормативно-законодавчого супроводу тощо.

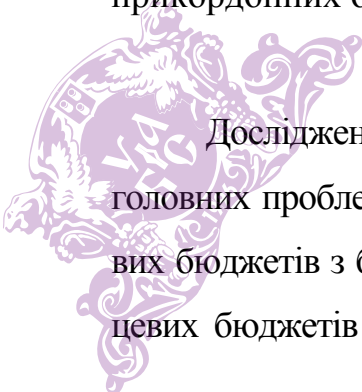
Що стосується конкретних заходів щодо розмежування доходів і видатків між державними і місцевими бюджетами, то ці заходи будуть розглянуті в наступних пунктах роботи.

Аналіз, проведений в роботі, показав на критичну масу недоліків наявних в поточній організації міжбюджетних відносин в Україні, а головне на те, що її фактичний стан не відповідає принципам бюджетної та регіональної політики України, які декларують фінансову самостійність регіонів та необхідність їх гармонійного та рівномірного розвитку. В роботі запропоновано алгоритм розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні, що складається з чотирьох етапів. Принциповою новацією є пропозиції щодо впровадження бюджетних макрорегіонів, головною метою яких є первинне бюджетне вирівнювання, тобто ліквідація значного розриву в соціально-економічному розвитку.

Запровадження бюджетних макрорегіонів створить необхідне підґрунтя для реалізації комплексу заходів по удосконаленню системи міжбюджетних відносин в Україні, як-то розширення дохідної бази місцевих бюджетів, оптимізація та уточнення витрат місцевих бюджетів, зміна структури бюджетних трансфертів, децентралізація міжбюджетних відносин тощо.

5.2. Стратегічні завдання щодо розмежування доходів і видатків між державними і місцевими бюджетами у контексті реалізації політики держави у прикордонних областях

Дослідження, проведені в попередніх розділах роботи, показали, що однією з головних проблем бюджетної системи України на сьогодні є взаємовідносин місцевих бюджетів з бюджетами вищих рівнів. В свою чергу, ключовою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність їх доходів витратам, що на них покладені. Для



прикордонних територій проблеми місцевих бюджетів набувають виключного значення, оскільки рівень їх розвитку нижчий за центральні регіони. Крім того, слід мати на увазі, що значна кількість населення прикордонних територій зайнята за кордоном, а це призводить до того, що переважна доля економіки прикордонного регіону, як правило, перебуває у тіні, а, отже, має місце дисбаланс, доходів і витрат значно більший ніж в середньому по Україні.

Характерним прикладом цього явища є західні регіони України, де, як показав проведений в пункті 5.1 аналіз, доходи нижче середніх показників по Україні в 1,5-2 рази, при тому що витрати на душу населення відповідають середнім значенням по Україні, часом перевищуючи їх. Таким чином, розвиток прикордонних територій неможливий без реформи бюджетної системи України в частині місцевих бюджетів.

Необхідно також підвищити роль місцевих бюджетів в країні в цілому та забезпечити їх фактичну самостійність. Видатки місцевого самоврядування в Україні складають 13,5 % ВВП, тоді як середній показник у ЄС – 24 %. Для прикладу, у Данії він складає 54,6 %, Швеції – 44,3 %, Ірландії – 40,1 %, Латвії – 25,8 %, Польщі – 22,2 % [161]. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить менше 30%, в той час як у розвинених країнах вона перевищує 60% [381].

Проаналізуємо структуру і склад доходів і видатків місцевих бюджетів відповідно до положень нового Бюджетного кодексу (2010 р).

Особливості формування видаткової частини місцевих бюджетів схематично представлені на рис. 5.6.

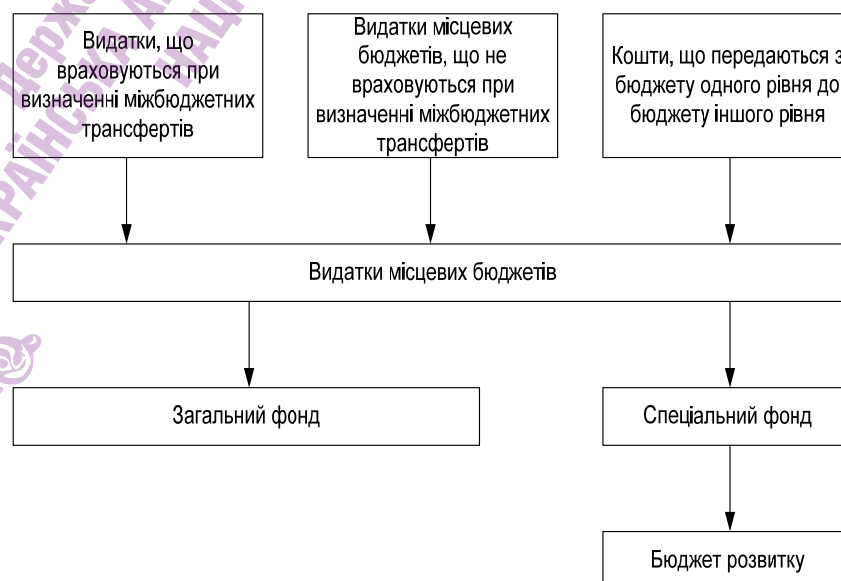


Рис. 5.6 Особливості формування видатків місцевих бюджетів [326]

Видатки місцевих бюджетів поділяються на три групи, залежно від повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача (таблиця 5.4). Конкретизація видатків місцевих бюджетів за видами наведена в таблиці П.1 додатків.

Таблиця 5.4

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами [36]

Склад видатків за групами	Види бюджетів
Перша група: Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст, а також міст Києва та Севастополя
Друга група: видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України	Бюджети міст республіканського значення, Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів і міст Києва та Севастополя
Третя група: видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України	Бюджети Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міст Києва та Севастополя

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією, яка мала місце у 2009 році наведена на рис. 5.7.

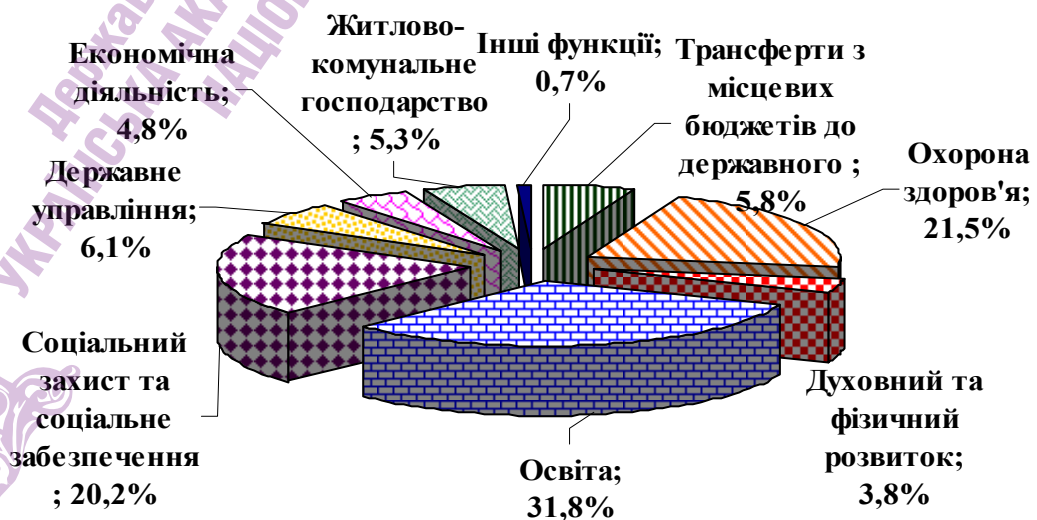


Рис. 5.7 Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією 2009 року

Основна маса видатків припадає на виконання соціальних функцій держави – освіту, охорону здоров'я і соціальний захист та соціальне забезпечення (ці три статті займають більше 70% в структурі видатків місцевих бюджетів) – тобто видатки на делеговані повноваження.

Оскільки первинний розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами здійснювався виходячи з принципу «надання послуг на місцях їх виникнення», будемо вважати сучасний розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами необхідним мінімумом. Можливості по зниженню вказаних співвідношень криються скоріше в площині підвищення ефективності та більш оптимального розподілу наявних фінансових ресурсів на базі визначення справедливих норм витрат на душу населення, залежно від специфіки того чи іншого регіону. Отже, основні зусилля варто спрямувати на забезпечення належної доходної бази місцевих бюджетів, при чому за рахунок власних або делегованих їм ресурсів, а не за рахунок бюджетних трансфертів.

Доходи місцевих бюджетів, згідно з новим Бюджетним кодексом України поділяються на власні (так звані доходи першого кошику) і закріплені (доходи другого кошику). Особливості формування фондів доходів місцевих бюджетів представлені на рис. 5.8.

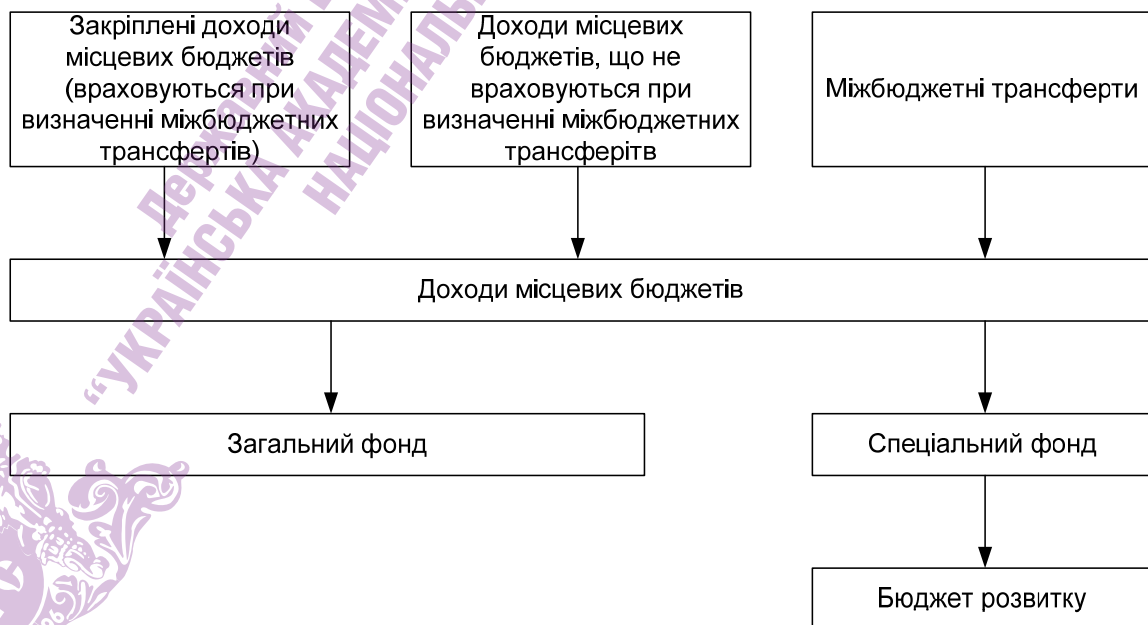


Рис. 5.8 Розподіл доходів місцевих бюджетів



Відповідно до нової редакції бюджетного Кодексу можуть бути систематизовані доходи місцевих бюджетів за бюджетними фондами (таблиця Р.1 додатків).

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів за 2004-2009 роки представлений на рис.5.9.

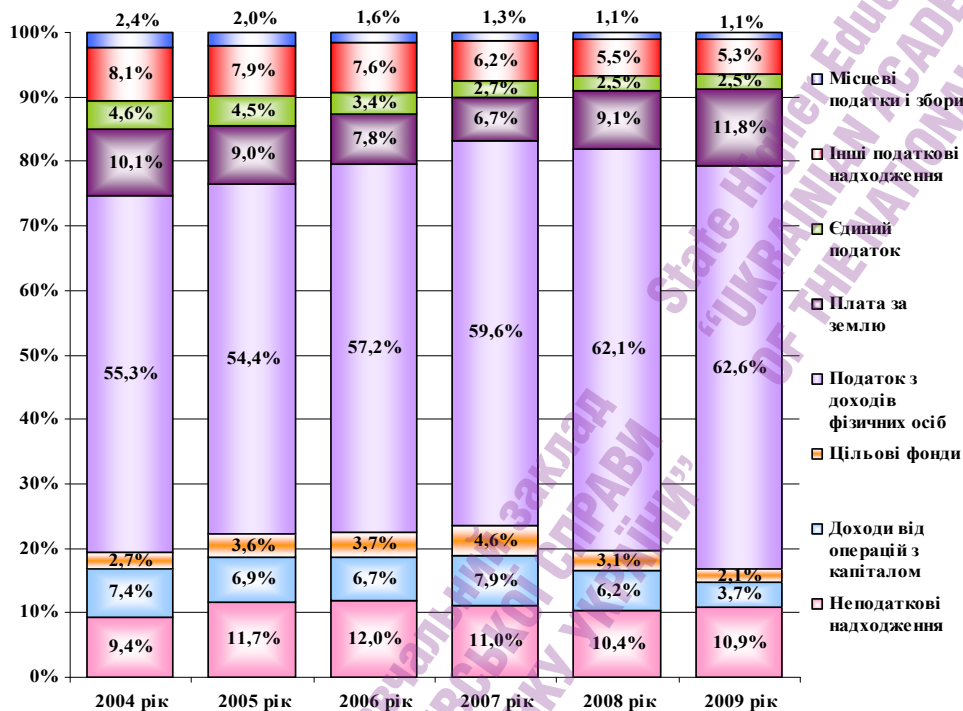


Рис. 5.9 Структура доходів місцевих бюджетів у 2004-2009 роках

Головну роль в доходах місцевих бюджетів відіграють податкові надходження, які станом на початок 2010 року займали близько 90% в структурі надходжень. На неподаткові надходження до місцевих бюджетів припадало лише близько 10%. Серед податкових надходжень головним є податок з доходів фізичних осіб (більше 60% всіх доходів місцевих бюджетів). Роль даного податку постійно зростає. Якщо в 2004 році його доля в доходах місцевих бюджетів складала близько 55%, то станом на 01.01.2010 року він виріс до 62,6%.

За рахунок власних доходів (кошик № 2) забезпечувалось близько 20% доходів місцевих бюджетів, в той час як закріплені доходи (кошик № 1) забезпечували до 80 % доходів місцевих бюджетів. З урахуванням того факту, що трансфертами забезпечується близько 45% доходів місцевих бюджетів, доля доходів, на які місцева влада має безпосередній вплив, складає приблизно 11%.

Це автоматично звужує автономність фінансової політики органів місцевого самоврядування.

Що стосується абсолютних показників доходів і витрат місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), то вони детально аналізувались у підрозділі 5.1 нашої роботи. Головний висновок з проведеного аналізу – наявність хронічної невідповідності між рівнем доходів і витрат. Доходи місцевих бюджетів покривають лише половину витрат, що й обумовлює необхідність використання міжбюджетного вирівнювання. Як наслідок, окремою і важливою складовою доходів місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти. У структурі доходів місцевих бюджетів доля трансфертів постійно зростає (від 34,1 % у 2003 році, до більше ніж 45% у 2010 р.). Сума трансфертів в абсолютному вигляді протягом останніх років перевищила відмітку в 60 млрд. грн.

У структурі трансфертів (рис. 5.10) найбільшу частку складає дотація вирівнювання – 53,6 %, доля субвенцій соціального характеру становить 36,7%, на інші трансферти припадає близько 10%.

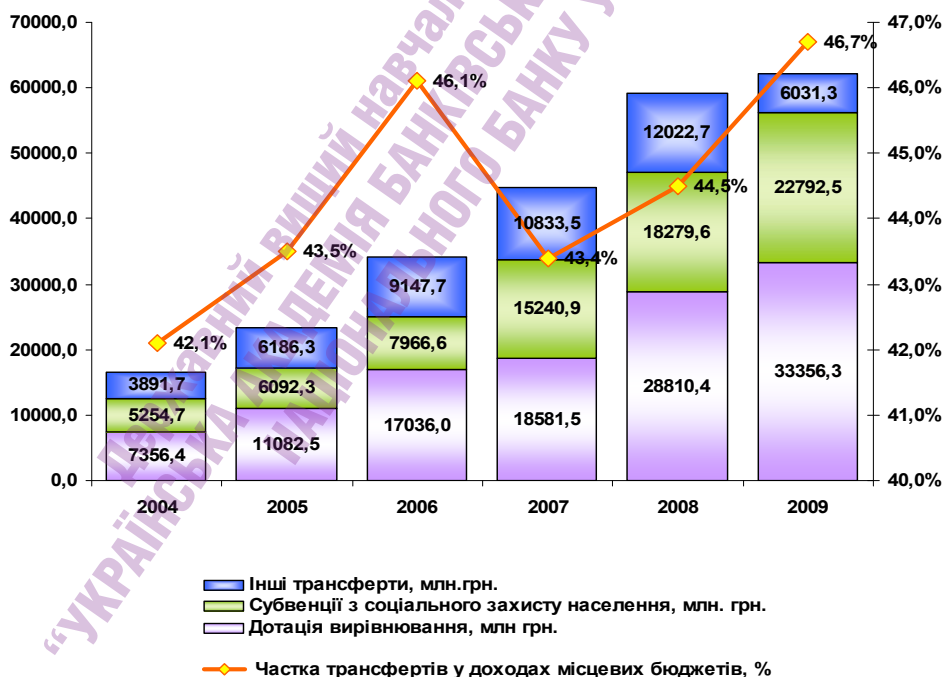


Рис. 5.10. Динаміка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2004-2009 роках

Наведені дані свідчать про надзначну залежність місцевих бюджетів від трансфертів з боку держави, що, крім обмеження фінансової незалежності місцевої влади, несе ще цілий ряд негативних моментів.

Надмірне використання трансфертів в системі фінансування місцевих бюджетів створює передумови для виникнення так званого «ефекту липучки» (flypaper effect) – непропорційного впливу міжбюджетних трансфертів на величину витрат місцевих бюджетів.

Емпіричні дослідження, що були проведені такими вченими як Ніскасєн (Niskanen, 1968) [408], МакГіліврей і Морісі (McGrillivray, Morrisey, 2000) [406], Мегдель (Megdal, 1987) [407], довели, що збільшення міжбюджетних трансфертів, наприклад, на 1 грошову одиницю, призведе до зростання загальної величини видатків місцевого бюджету вже не на 1 грошову одиницю, а на меншу суму. Це відбувається внаслідок того, що місцева влада починає діяти менш ефективно з точки зору отримання власних доходів. І якщо в розвинених країнах це відбувається за рахунок зменшення місцевих податків, то в Україні існування даного ефекту пов'язано з падінням ефективності виконання функцій місцевою владою. Фактично міжбюджетні трансферти дестимулюють діяльність місцевої влади по формуванню власної доходної бази. Таким чином замість того, щоб створювати нові статті витрат, доводиться за рахунок трансфертів фінансувати видатки за старими статтями, оскільки доходів становиться менше і їх заміщують трансферти [47].

Багато в чому така ситуація пов'язана з асиметрією інформації, що існує у взаємовідносинах «регіони-центр», а також наявністю опортуністичної поведінки з боку регіональної влади. Конкретний регіон переслідує свої власні цілі, не зважаючи на те, що ті чи інші проекти можуть дати для економіки. Наприклад, отримання додаткового трансферту для Дніпропетровської області і для трансферту Чернівецької області – це абсолютно різні речі з точки зору суспільного ефекту, оскільки для Чернівецької області це буде, умовно кажучи, питанням виживання, в той час, як для Дніпропетровської – це можливість профінансувати певні другорядні проекти. Тим не менш, влада кожного з регіонів буде намагатись отримати якомога більший розмір міжбюджетних трансфертів.

Це підтверджує попередні висновки про необхідність відмови від існуючої практики застосування міжбюджетних трансфертів на користь забезпечення фінансової незалежності регіонів, що дозволить оптимізувати використання фінансових ресурсів на рівні держави, знизити негативні ефекти для економіки внаслідок опортуністичної поведінки та зменшити асиметрію інформації, оскільки, згідно з запропонованою вище концепцією бюджетних макрорегіонів, трансферти будуть значно меншими та перерозподілятимуться на рівні макрорегіону, а не держави.

Принциповою позицією в розмежуванні доходів і видатків місцевих бюджетів має бути відповідність наявних прав громадян на державні соціальні та інші послуги їхнім фінансовим обов'язкам у формі податків, зборів і т.д. Тобто основна маса витрат має бути спрямована на виконання соціальних державних функцій та завдань (освіта, медична допомога, культура тощо), в той час як основна маса доходів повинна формуватись за рахунок податків та зборів з фізичних осіб, тобто споживачів тих благ, на які спрямовуються витрати.

Сучасне бюджетне законодавство розділяє бюджетні видатки на три види:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України [36].

Така класифікація видатків є логічною і потенційно ефективною, але подальший їх розподіл створює підґрунтя для неефективного використання бюджетних ресурсів і відсутності мотивації у державних органів для максимальної реалізації бюджетного потенціалу регіонів.

Розподіл місцевого бюджету на два типи фондів (загальний і спеціальний) з відповідним розмежуванням доходів і видатків (таблиця С.1 додатків) приводить до втрати зв'язку між платником податків і соціальними послугами, що надає йому держава, між ефективністю роботи державних органів та обсягами їх фінансування.

Систематизуючи дані рис 5.6 і 5.8 поточний місцевий бюджет з точки зору його фондів та особливостей розмежування доходів і видатків можна представити таким чином, як це показано на рис. 5.11.

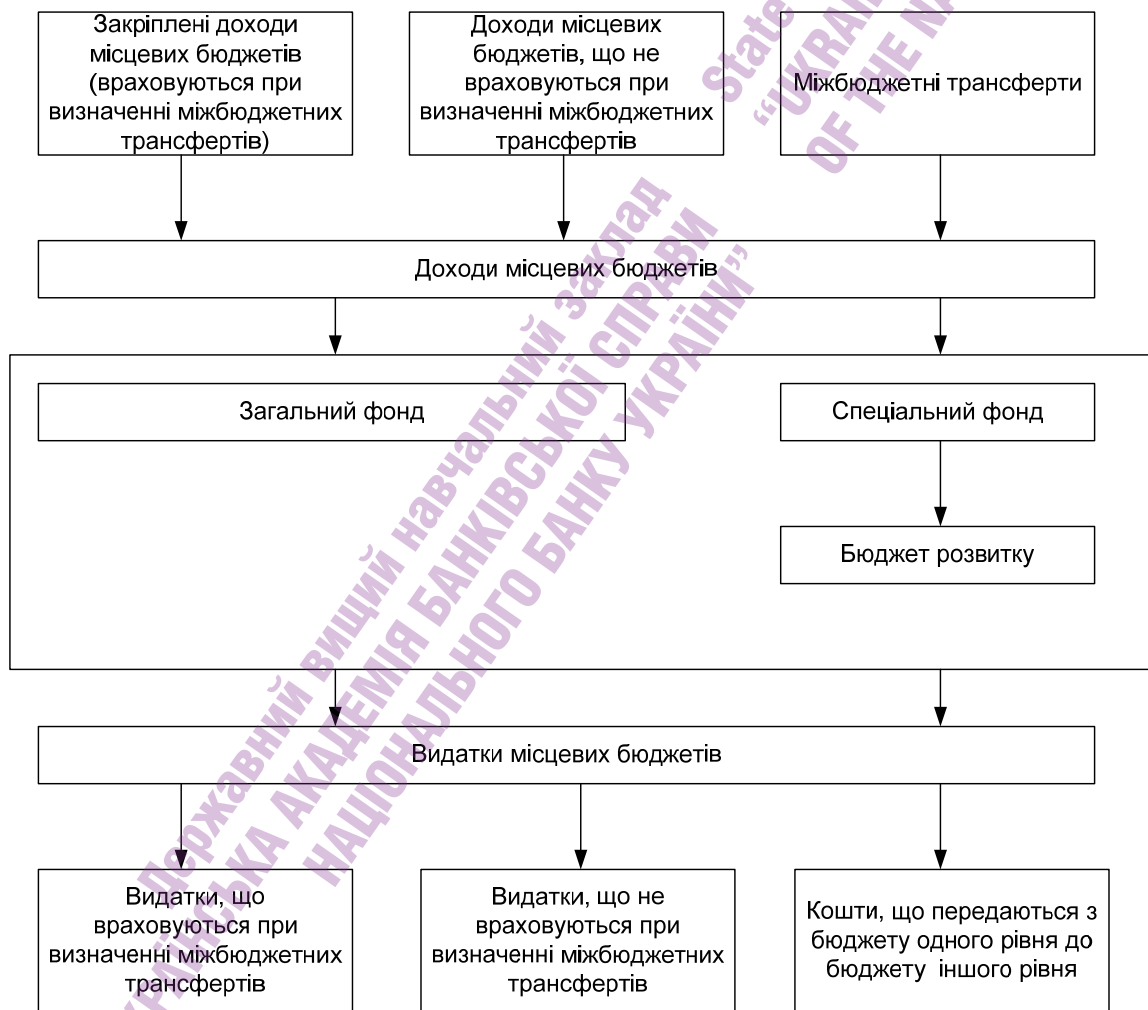


Рис. 5.11 Розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України 2010 року

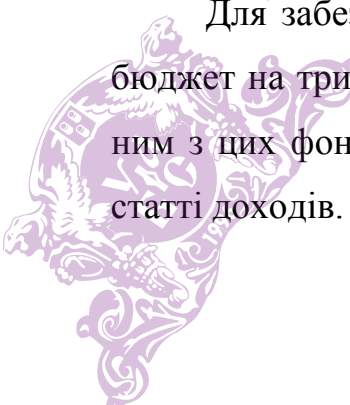
Для того, щоб забезпечити відповідність між джерелами доходів і статтями видатків, між платниками і споживачами послуг, необхідно переглянути існуючу структуру місцевого бюджету та на новій базі розмежувати доходи і видатки.

Видатки, що спрямовуються на утримання та забезпечення функціонування державних органів, мають забезпечуватись доходами від їх безпосередньої діяльності – штрафи, стягнуті державними органами за порушення певних положень законодавства, концесійні та орендні платежі стосовно об'єктів комунальної власності тощо. В той же час видатки на соціальні послуги мають компенсуватись за рахунок платежів з боку населення (тобто безпосередніх одержувачів цих послуг), а джерелами можуть бути податок на доходи фізичних осіб, податок на нерухомість, плата за землю тощо.

Окремим фондом має бути фонд розвитку, доходні і видаткові статті якого, в порівнянні з існуючим на сьогодні бюджетом розвитку мають бути значно розширені. Відповідно, базовими видатками фонду розвитку будуть капітальні видатки, цільові видатки на реалізацію інвестиційних проектів, на будівництво і ремонт, а базою по їх фінансуванню мають стати надходження від юридичних осіб – частка податку на прибуток підприємств, плата за ліцензії, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, акцизний збір тощо.

Встановлення зв'язку між відповідними групами доходів та витрат дозволить підвищити зацікавленість та ефективність місцевих бюджетів як з точки зору видатків, так і з точки зору доходів. Громадяни, що сплачують податки мають усвідомлювати, що їх гроші не спрямовуються на оплату праці державних службовців, на утримання їх автопарку, премії, ремонти приміщень, де вони працюють, а направляються адресно на задоволення їх фактичних та потенційних соціальних потреб, як-то – охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. Пропонується шляхом бюджетної реформи змінити суспільну свідомість громадян України на західний тип, коли людина чітко знає куди і на які цілі йдуть її гроші і які права вона має за це.

Для забезпечення перелічених вище вимог доцільно розділити місцевий бюджет на три фонди: соціальний, інфраструктурний і фонд розвитку. За кожним з цих фондів закріплені певні функції та відповідні ним групи видатків і статті доходів.



Таким чином, існуючу структуру формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, представлену на рис. 5.11 нами пропонується замінити на наступну (рис. 5.12)

Основним за обсягами доходів і видатків, а також виконуваних функцій, є соціальний фонд. Метою даного фонду є забезпечення виконання місцевими бюджетами власних та делегованих повноважень по забезпеченню населення державними соціальними послугами.



Рис. 5.12 Рекомендована схема розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів

Види видатків, що мають фінансуватись за рахунок ресурсів соціального фонду, а також пропонований перелік джерел їх фінансування наведено в таблиці Т.1 додатків.

Фонд інфраструктури – це фонд місцевого бюджету, метою якого є забезпечення функціонування органів місцевої державної влади. В таблиці У.1 додатків наведено види видатків, що мають фінансуватись за рахунок ресурсів даного фонду, а також пропонований перелік джерел їх фінансування.

Фонд розвитку – це фонд місцевого бюджету, метою якого є забезпечення соціально-економічного розвитку регіону шляхом виконання інвестиційних програм (проектів); будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства тощо.

Багато в чому даний фонд є аналогом бюджету розвитку, втім зі збільшеними доходними повноваженням і видатковими обов'язками. Необхідність впровадження цього фонду обумовлена низькою роллю бюджетів розвитку в системі місцевих бюджетів. По-перше, бюджет розвитку не є самостійною складовою, а виступає як частина спеціального фонду, по-друге володіє незначними бюджетними повноваженнями, особливо в частині доходів. Так, наприклад, аналіз бюджету Сумської області за 2009 рік засвідчив, що спеціальний фонд бюджету складає близько 10% від загального обсягну обласного бюджету. При цьому лише 20% спеціального фонду припадає на бюджет розвитку. Таким чином частка бюджету розвитку в обласному бюджеті не перевищує 2-3%.

Виділення фонду розвитку дозволить підвищити роль і обсяги даної складової місцевого бюджету. В таблиці Ф.1 додатків наведено пропонований перелік доходів і видатків даного фонду.

Як відмічалось раніше, принциповою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність між рівнем доходів і обсягами видатків. В той же час поточне розмежування видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами є раціональним з позиції надання послуг за місяцями їх виникнення. Таким чином, основні зусилля необхідно зосередити на розширенні доходних повноважень місцевих бюджетів.

Аналіз досліджень науковців з цього приводу, а також особливостей організації місцевих бюджетів розвинених країн дозволив визначити наступні перспективні шляхи збільшення доходів місцевих бюджетів:

- 1) податок на нерухоме майно;
- 2) податок на володіння цінними паперами;
- 3) податок па біржові операції;
- 4) податок на розміщення офісів у центральній частині міста;
- 5) податок на додану вартість;
- 6) адміністративні штрафи.

Зважаючи на обсяги дефіциту, цілий ряд з цих рекомендацій можна використати лише як допоміжний засіб. Оскільки ціна принципового розв'язання



питання невідповідності доходів видаткам на сьогоднішній день складає від 50 до 60 млрд грн. на рік.

Аналіз положень щодо удосконалення дохідної частини місцевих бюджетів показав, що досить розповсюдженою була думка по впровадженню податку на нерухомість та включення його до дохідної бази місцевих бюджетів.

Такі зміни були внесені у новий Бюджетний кодекс. Відповідно до статті 69, пункт 7 «до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки».

Впровадження даного податку цілком відповідає позиціям, викладеним вище, щодо необхідності відповідності податкової бази видаткам місцевих бюджетів. Тобто права громадян на соціальні послуги з боку держави мають бути підкріплені відповідними обов'язками у вигляді податків і зборів.

Проаналізуємо, чи відповідає податок на нерухомість в новому Бюджетному кодексі принципу відповідності прав громадян на соціальні блага від держави їх фінансовим обов'язкам до держави.

Згідно зі статтею 265 Податкового кодексу України, базою оподаткування є житлова площа об'єкта житлової нерухомості. При чому база оподаткування об'єкта житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи - платника податку, зменшується: для квартири - на 120 кв. метрів; для житлового будинку - на 250 кв. метрів. Тобто якщо житлова площа квартири менше 120 кв. м. податок не сплачується.

Згідно зі статистичними даними, станом на початок 2010 року в Україні на одного мешканця припадає 23 кв. м. загальної площі житлового фонду. Зауважимо, що не житлової площі, яка враховується за Податковим кодексом при визначенні бази оподаткування, а загальної. В середньому родина з 3-4 чоловік в Україні проживає на загальній площі 60-80 кв.м. Ці дані підтверджує і кількість квадратних метрів, що приходиться в середньому на 1 квартиру – вона дорівнює 56,4 кв.м. Тобто середня родина в Україні не буде сплачувати податок на нерухомість. Таким чином порушується принцип відповідності прав і

обов'язків. Тобто людина буде отримувати соціальні блага з боку держави фактично не сплачуючи їх.

Отже, податок на нерухомість в новому Податковому кодексі є податком з багатих, що, в принципі, є нормальною світовою практикою.

Втім аналіз положень Податкового кодексу щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (стаття 265) свідчить про відсутність, принаймні в поточній редакції, доходного потенціалу у даного податку для місцевих бюджетів.

Відмітимо, що базою оподаткування є лише житлова площа, а не загально, що звужує і без того досить вузьку базу оподаткування. Якщо аналізувати житловий фонд України в розрізі квартир, то доходимо висновку, що під критерії, задані законодавством, припадають в кращому випадку чотирьох і більше кімнатні квартири (звичайно не всі чотири кімнати будуть підпадати, втім деякі трьохкімнатні можуть підпадати, тому в середньому вважаємо цифру для чотирьох- і більше кімнатних квартир, за таку, що приблизно відображає податкову базу). За даними Державного Комітету статистики (рис. 5.13) на долю чотирьох- і більше кімнатних квартир припадає близько 11% від їх загальної кількості (абсолютна кількість коливається в районі 2 млн квартир).

Кількість потенційних об'єктів в районі 10% від загального обсягу, звичайно, є не досить значною, втім, як для податку на багатих, достатньою.

Але особливості визначення платників податку фактично нівелюють весь потенціал даного податку. Згідно зі статтею 265 Податкового кодексу, якщо об'єкт житлової нерухомості перебуває у спільній частковій власності кількох осіб, платником податку є кожна з цих осіб за належну їй частку.

В умовах України це означає лише одне – платити податок на нерухомість не будуть. Принаймні масово. Значно легше оформити право спільної власності і нічого не сплачувати.

Навіть якщо абстрагуватись від реалій України і проаналізувати ідеальну ситуацію, коли податок на нерухомість буде давати 100% віддачу, то аналіз статистичних даних та думок і оцінок експертів свідчать про те, що даний податок не зможе принципово змінити обсяг доходів місцевих бюджетів. За оцін-

ками експертів, впровадження податку на нерухомість потенційно може збільшити доходи місцевих бюджетів приблизно на 2 млрд грн. [21].

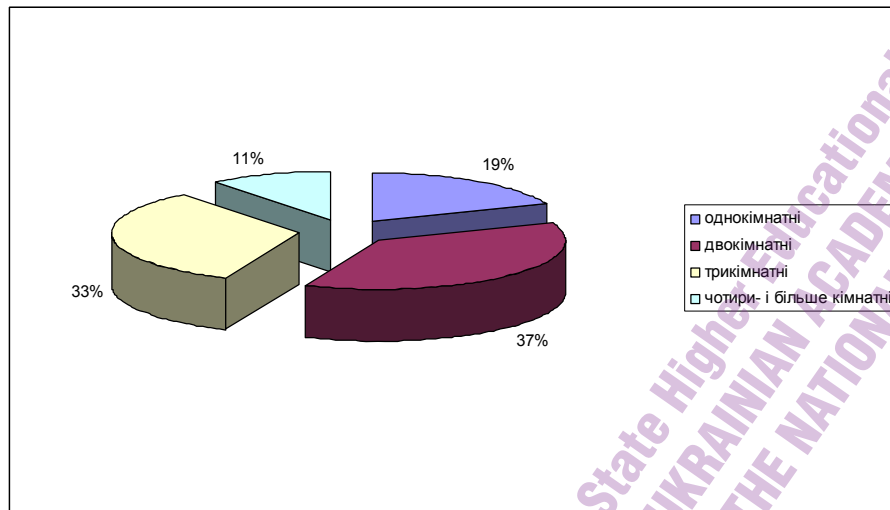


Рис. 5.13 Структура житлового фонду України (в розрізі квартир) станом на 01.01.2010 р.

Спробуємо здійснити власну оцінку потенціалу податку на нерухомість. Виходячи з норм Податкового кодексу, ставки податку встановлюються сільською, селищною або міською радою в таких розмірах за 1 кв. метр житлової площі об'єкта житлової нерухомості: для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 відсоток розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року; для квартир, житлова площа яких перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 кв. метрів, ставка податку становить 2,7 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року [218].

Станом на 01.01.2011 року мінімальна заробітна плата була встановлена у розмірі 941 грн на місяць. Відповідно розмір податку на нерухомість складає максимум 9,41 грн за 1 кв.м. Виходячи з того, що база оподаткування об'єкта житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи-платника податку, зменшується для квартири на 120 кв. метрів, отримуємо вкрай незначний потенціал податку. За статистичними даними весь житловий фонд, загальної площі складає 1072,2 млн. кв. м. Як показав проведений вище аналіз потенціал

податку – 10% від загальної маси, тобто близько 107 млн кв. м. Помноживши цю цифру на ставку податку, отримаємо, суму в 1 млрд. грн. Але ця цифра теж далека від дійсності (буде значно меншою), оскільки не враховувалось зменшення бази оподаткування на 120 кв.м., а також того, що для обчислення бази оподаткування використовується не загальна площа, а житлова [191].

Отже за найоптимістичнішими оцінками, потенціал податку на нерухоме майно складає від 1 до 2 млрд. грн. Обсяги ж трансфертів від державного бюджету до бюджетів місцевих рівнів складають приблизно 60 млрд. грн., тобто поточна система міжбюджетного вирівнювання у найближчій перспективі не зазнає суттєвих змін.

Таким чином необхідно визначити і обґрунтувати інші джерела підвищення доходної бази місцевих бюджетів з урахуванням принципу відповідності прав і обов'язків, а також обсягів дефіциту місцевих бюджетів.

На думку деяких науковців, найкраще проблему незбалансованості місцевих бюджетів може вирішити включення до доходів місцевих бюджетів податку на додану вартість. Аргументують це тим, що він володіє достатнім потенціалом з точки зору обсягів, а також відносно рівномірно розподілений по території України. А головне, цей податок є непрямим, тобто фактично сплачується населенням, що цілком відповідає принципу відповідності отриманих прав фінансових обов'язкам.

Для того, щоб підтвердити викладені вище позитивні моменти від передачі ПДВ до місцевих бюджетів, проаналізуємо його динаміку та структурні особливості в Україні протягом останніх років (таблиця 5.5).

Як свідчать дані, обсягів ПДВ цілком достатньо для покриття дефіциту місцевих бюджетів, тобто існує принципова можливість бюджетного клірингу – виключення основної суми за статтею «Трансферти бюджетам інших рівнів» за рахунок статті «Надходження з податку на додану вартість».

Зважаючи на те, що ПДВ – основне джерело доходів державного бюджету, недоцільним є 100% його перерахування на рахунки місцевих бюджетів, навіть за умови, що це повністю вирішить проблему міжбюджетних відносин.

Аналіз податку на додану вартість в Україні протягом 2003-2009 рр., в млн грн. (за даними законів України «Про державний бюджет» на відповідні роки)

Показник	Значення показника по рокам						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ПВД, всього	13652	19843	33702	42859	65122	98628	94839
ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	13052	18376	26704	31078	41653	48980	50066
Бюджетне відшкодування	9677	10835	13158	15864	18776	32592	36518
ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (з урахуванням відшкодування)	3375	7541	13546	15214	22877	16388	13548
ПДВ із ввезених на територію України товарів	10277	12302	20157	27646	42245	82240	81292

Для того, щоб визначити, яку частку ПДВ краще віднести до місцевих бюджетів, а яку залишити у розпорядженні державного бюджету, проаналізуємо, які фінансові потоки генеруються у зв'язку з існуванням даного податку (табл. 5.5).

З точки зору наповнення державного бюджету, основною статтею, пов'язаною зі справлянням ПДВ, є сплата ПДВ із ввезених на територію України товарів. Наступною за обсягами статтею є ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг). Втім, ця стаття супроводжується необхідністю бюджетного відшкодування ПДВ, що призводить до того, що ПДВ із вироблених в Україні товарів з урахуванням відшкодування становить відносно незначну величину (станом на початок 2010 року – близько 14%).

Таким чином, виходячи з вимог до розширення доходної бази, що були зафіксовані вище, стаття «ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (з урахуванням відшкодування)» не відповідає за обсягами для передачі в розпорядження місцевих бюджетів. Передача ПВД в цілому або в рамках статті «ПДВ із ввезених на територію України товарів» не підходить з причини неможливості ліквідації найбільш доходної статті державного бюджету.

Натомість стаття «ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (без урахуванням відшкодування)» за обсягами в цілому відповідає поставленій

задачі за обсягами. Оцінка відповідності обсягів за даною статтею обсягам бюджетних трансфертів за період 2003-2009 рр. представлена в табл. 5.6.

Різниця між обсягами ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) та державними трансфертами в середньому коливається в рамках  $\pm 10\%$  від обсягів бюджетних трансфертів, що цілком відповідає тій ролі бюджетних трансфертів у бюджетній системі, що дозволяє забезпечити фінансову самостійність регіонів.

Таблиця 5.6

Оцінка співвідношення ПДВ із вироблених в Україні товарів і обсягів трансфертів з державного до місцевих бюджетів протягом 2003-2009 рр., в млн. грн.

Показник	Значення показника за роками						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	13052	18376	26704	31078	41653	48980	50066
Трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів	11729	16819	23361	34150	44655	59200	62300
Різниця між обсягами ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) та державними трансфертами	1 323	1 557	3 343	-3072	-3002	-10220	-12234

Що стосується частки ПДВ у розпорядженні державного бюджету, то це буде основна доходна стаття – «ПДВ із ввезених на територію України товарів», а також забезпечення бюджетного відшкодування податку на додану вартість. При чому згідно з щойно прийнятим Податковим кодексом обсяги відшкодування мають суттєво зменшитись (скоріше за все знизитись) за рахунок всебічного електронного контролю за діями платників податку, а також перенесення податкового кредиту на майбутні періоди.

Таким чином, за рахунок віднесення частки ПДВ до доходів місцевих бюджетів створюються необхідні передумови для вирівнювання видаткових обов'язків і доходних повноважень місцевих бюджетів. Це формує підґрунтя для реформування і оптимізації системи міжбюджетних відносин і забезпечення фактичної фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Запропонований вище теоретичний підхід до розподілу місцевих бюджетів на соціальний, інфраструктурний фонди та фонд розвитку дозволить підвищити

ефективність формування і розподілу фінансів місцевих бюджетів за рахунок відповідності джерел надходжень коштів та статей видатків, їх логічному взаємозв'язку. Платники податків за таких умов чітко знатимуть, на які потреби спрямовуються їх кошти, а головне таким чином формується новий для України західний тип свідомості громадянина, який чітко усвідомлює не лише свої фінансові обов'язки, але і права, що з них витікають. З точки зору прикордонних територій, розширення ролі і фінансових можливостей фонду розвитку створює необхідні передумови для їх соціально-економічного розвитку. Запровадження фонду інфраструктури створює передумови для максимальної ефективності функціонування державних органів, оскільки їх фінансування буде напряму залежати від результатів діяльності. Тим не менш, принциповим питанням, що вимагає негайного вирішення, залишається розширення доходної частки місцевих бюджетів, без якої існуюча система місцевих бюджетів та їх роль в соціально-економічному розвитку прикордонних територій залишається без змін.

## ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 5

Аналіз особливостей бюджетного процесу в Україні та його проблематики, специфіки фінансування розвитку прикордонних територій, дозволив дійти висновку, що ключовою проблемою, яка заважає розвитку прикордонних територій, є поточна система міжбюджетних відносин та неузгодженість окремих складових бюджетного процесу в фінансуванні розвитку прикордонних територій. Детальне дослідження системи міжбюджетних відносин в Україні дозволило виділити проблеми, що існують в цій сфері.

Головний висновок з проведеного аналізу – фактичний стан міжбюджетних відносин в Україні не відповідає принципам бюджетної та регіональної політики, які декларують фінансову самостійність регіонів та необхідність їх гармонійного та рівномірного розвитку. В роботі запропоновано алгоритм розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні, що складається з чотирьох етапів: підготовчого (розробка теоретичної бази для реформування); методичного (розробка методичної бази для реформування); етапу реформування (запрова-

дження необхідних заходів); контролю і оцінки (оцінка і корегування процесу реформування). Принциповим ноу-хау є впровадження бюджетних макрорегіонів, головною метою яких є первинне бюджетне вирівнювання, тобто ліквідацію значного розриву в соціально-економічному розвитку, що існує між різними регіонами України. Оцінка різних варіантів складу макрорегіонів дозволила визначити оптимальний варіант, що задовольняє більшості необхідних критеріїв – рівень доходів і витрат місцевих бюджетів на душу населення, кількість населення, що проживає на території областей, що входять до складу макрорегіону і співвідношення між доходами і витратами бюджетного макрорегіону. Запровадження бюджетних макрорегіонів створює необхідне підґрунтя для реалізації комплексу заходів по удосконаленню системи міжбюджетних відносин в Україні, як-то розширення дохідної бази місцевих бюджетів, оптимізація та уточнення витрат місцевих бюджетів, зміна структури бюджетних трансфертів, децентралізація міжбюджетних відносин тощо.

Аналіз, проведений в роботі, показав, що однією з головних проблем бюджетної системи України на сьогодні є місцеві бюджети та особливості організації їх взаємовідносин з бюджетами вищих рівнів. В свою чергу ключовою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність їх доходів витратам, що на них покладені. Для прикордонних територій проблеми місцевих бюджетів набувають гіпертрофованого вигляду, оскільки рівень їх розвитку нижчий за центральні регіони, крім того значна кількість населення прикордонних територій зайнята за кордоном - це призводить до того, що значна частина економіки прикордонного регіону перебуває у тіні, а, отже, дисбаланс, доходів і витрат значно більший ніж в середньому по Україні.

Принциповою позицією в розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів має бути відповідність прав громадян на державні соціальні та інші послуги їх фінансовим обов'язкам у формі податків, зборів і т.д. Тобто основна маса витрат має бути спрямована на виконання соціальних державних функцій та завдань (освіта, медична допомога, культура тощо), в той час як основна маса доходів повинна формуватись за рахунок податків та зборів з фізичних осіб, тобто споживачів тих благ, на які спрямовуються витрати.



Встановлення зв'язку між відповідними групами доходів та витрат дозволить підвищити зацікавленість та ефективність місцевих бюджетів як з точки зору видатків, так і з точки зору доходів. Громадяни, що сплачують податки мають усвідомлювати, що їх гроші не спрямовуються на оплату праці державних службовців, на утримання їх автопарку, премії, ремонти приміщень, де вони працюють, а направляються адресно на задоволення їх фактичних та потенційних соціальних потреб як-то охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. Пропонується шляхом бюджетної реформи змінити суспільну свідомість громадян України на західний тип, коли людина чітко знає куди і на які цілі йдуть її гроші і які права вона має за це.

Для забезпечення перелічених вище вимог доцільно розділити місцевий бюджет на три фонди: соціальний, інфраструктурний і фонд розвитку. За кожним з цих фондів закріплені певні функції та відповідні ним групи видатків і статті доходів.

Запропонований підхід до розподілу місцевих бюджетів на соціальний, інфраструктурний фонди та фонд розвитку дозволить підвищити ефективність формування і розподілу фінансів місцевих бюджетів за рахунок відповідності джерел надходжень коштів та статей видатків, їх логічному взаємозв'язку. Платники податків за таких умов чітко знатимуть, на які потреби спрямовуються їх кошти, а головне формується новий для України західний тип свідомості громадянина, громадянина, який чітко усвідомлює не лише свої фінансові обов'язки, але і права, що з них витікають. З точки зору прикордонних територій, розширення ролі і фінансових можливостей фонду розвитку створює необхідні передумови для їх соціально-економічного розвитку. Запровадження фонду інфраструктури створює передумови для максимальної ефективності функціонування державних органів, оскільки їх фінансування буде напряму залежати від результатів діяльності. Тим не менш принциповим питанням, що вимагає негайного вирішення, залишається розширення доходної маси місцевих бюджетів, без якого існуюча система місцевих бюджетів та їх роль в соціально-економічному розвитку прикордонних територій залишаться без змін.

Що стосується вирівнювання дохідної і видаткової частини місцевих бюджетів, то аналіз досліджень з цього питання виділив дві пануючі думки – включення до доходів місцевих бюджетів податку на нерухомість та податку на додану вартість.

Впровадження податку на нерухомість цілком відповідає принципу відповідності податкової бази видаткам місцевих бюджетів. Тобто права громадян на соціальні послуги з боку держави мають бути підкріплені відповідними обов'язками у вигляді податків і зборів. Втім аналіз положень Податкового кодексу щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (стаття 265) свідчить про відсутність, принаймні в поточній редакції, доходного потенціалу у даного податку для місцевих бюджетів.

Що стосується податку на додану вартість, то аналіз проведений у роботі, дозволив дійти висновку, що стаття «ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (без урахуванням відшкодування)» за обсягами в цілому відповідає поставленій задачі. Таким чином, за рахунок віднесення частки ПДВ до доходів місцевих бюджетів створюються необхідні передумови для вирівнювання видаткових обов'язків і доходних повноважень місцевих бюджетів. Це формує підґрунтя для реформування і оптимізації системи міжбюджетних відносин і забезпечення фактичної фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Результати, отримані автором і представлені в даному розділі було опубліковано у таких працях автора:

1. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.

2. Фролов С. М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С. М. Фролов, О. О. Білопільська // Вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1. – С. 8–14.

3. Фролов С. М. Бюджетні макрорегіони як метод вирішення проблем міжбюджетних відносин в Україні // Проблеми і перспективи розвитку банків-



ської системи України : збірник наукових праць. Випуск 30. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 20010. – С. 409–420.

4. Фролов С. М. Проблеми формування ефективного механізму між-бюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / С. М. Фролов, І. М. Воліна // Вісник Української академії банківської справи. – 2009. – № 2. – С. 17–22.

5. Деркач М. А. Удосконалення планування при формуванні місцевих бюджетів прикордонних регіонів / М. А. Деркач, О. І. Вискуб, С. М. Фролов, В. М. Олійник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 4. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2000. – С. 199–201.

6. Фролов С. М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С. М. Фролов // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського : збірник наукових праць. – Вип. 19. Серія «Історія». – Вінниця, 2011. – С. 214–218.

7. Фролов С. М. Питання фінансового вирівнювання місцевих бюджетів / С. М. Фролов // Бізнес та умови його розвитку : національний та міжнародний дискурси : матеріали Першої міжнародної науково-практичної конференції, м. Донецьк / М-во освіти і науки України; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського, Акад. готел. менедж. та харчування ; редкол. : Шубін О.О. (голов. ред. та ін.). – Донецьк : [ДонНУЕТ], 2010. – С. 279–280.

8. Фролов С. М. Фінансове вирівнювання розвитку територій / С. М. Фролов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2010 р.) : у 2 т. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2010. – Т. 2. – С. 172–173.

9. Фролов С. М. Фінансова незалежність розвитку регіонів / С. М. Фролов // Соціально-економічний розвиток України та її регіонів : проблеми науки і практики : Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції 27–28 травня 2010 року. – Харків : ФОП Александрова К.М.; ІНЖЕК, 2010. – С. 241–243.

## РОЗДІЛ 6

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ І МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПРИ ФОРМУВАННІ І ВИКОНАННІ БЮДЖЕТУ

6.1. Концептуальні засади і теоретико-методичні положення програмно-цільового виконання бюджету

У зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів потреба в їх ошадливому використанні з часом постійно загострювалася, а результативність існуючих методів управління бюджетом знижувалася. Якісні зрушення у розвитку бюджетного менеджменту стали можливими лише за умови впровадження нових управлінських технологій. Таким чином, постала необхідність розробки такої інноваційної технології бюджетного процесу, яка б дозволила спрогнозувати результати використання коштів для реалізації тих чи інших заходів, що, в свою чергу, дозволило б уникнути будь-яких негативних наслідків і забезпечувати потрібну ефективність. Такою технологією став програмно-цільовий метод, який передбачає аналіз управлінських рішень, оцінку різних їх варіантів на предмет результативності і ефективності та моніторинг процесу виконання управлінських рішень.

Аналіз світового досвіду показав, що у пошуках бюджетної політики, яка була б здатна забезпечити надходження доходів до бюджету та стабільний розвиток економіки, наприклад, у США в середині 1960-х років було запроваджено програмно-цільовий метод складання бюджету. Вперше програмно-цільовий метод в США було застосовано при плануванні діяльності Міністерства оборони, яке запозичило цю систему в автомобілебудівної компанії «Форд»[280].

Приблизно одночасно із США необхідність застосування такого дієвого важеля бюджетної політики збагнула і Японія. Запровадження програмно-цільового програмування забезпечило державні органи Японії інформацією, необхідною для прийняття ефективних рішень у сфері бюджетного менеджменту.

Сьогодні США, Канада, Нова Зеландія, Велика Британія та країни-члени Європейського Союзу активно використовують компоненти цього методу під час складання та виконання бюджету. Елементи програмно-цільового методу запроваджуються в Литві та Естонії. Суттєвих успіхів у цьому досягли Румунія та Болгарія, в яких поступовий перехід до практики складання бюджету за програмно-цільовим методом регулюється законодавчими актами. Значні кроки в цьому напрямку здійснили Росія та Казахстан [326].

Запровадження програмно-цільового методу країнами світу свідчить про те, що цей метод бюджетного менеджменту на сьогодні є доволі перспективним. Взірцями прогресивного застосування цього методу для управління бюджетним процесом є Австралія та Нова Зеландія. Бюджетні звіти цих країн демонструють їх високі досягнення стосовно прозорості у діяльності органів державної влади.

Учені не надто розходяться у думках з приводу визначення поняття програмно-цільового методу управління бюджетом, але все ж існує декілька варіантів його тлумачення.

Ц. Огонь пропонує розуміти програмно-цільовий метод як систему управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для розробки та виконання бюджетних програм, орієнтованих на результат [175]. Л. Рожкова дещо доповнює це визначення, акцентуючи увагу на тому, що це ще й система планування витрат під реалізацію поставлених цілей [281].

Відповідно до праць Є. Маймінаса програмно-цільовий підхід в управлінні – це метод розробки специфічних планів, досягнення певних цілей, який забезпечує чітку узгодженість визначених систем заходів із поставленими цілями за рахунок проведення детального аналізу таких цілей, основних аспектів їхнього досягнення і безпосереднього включення до плану їхньої реалізації усіх необхідних аспектів виконання [167].

Бюджетний кодекс України визначає програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [36].

Для розуміння суті програмно-цільового методу необхідно дослідити його особливості й основні характеристики. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному управлінні забезпечує формування безпосереднього зв'язку між бюджетними видатками та результатами, отриманими від їх залучення. Саме такий взаємозв'язок має сприяти підвищенню рівня раціональності управління бюджетними асигнуваннями в ході реалізації державних функцій та виконання соціально-економічних завдань.

Досліджуваний теоретико-методичний підхід передбачає, що основою управління бюджетом є розробка бюджетних програм. Запровадження програмно-цільового методу є необхідною умовою оптимального розподілу бюджетних ресурсів між альтернативними варіантами їх спрямування, оскільки програмно-цільове бюджетування передбачає використання аналітичних методів. Аналітичні методи дозволяють оцінити можливі напрямки бюджетних видатків з погляду витрат та результатів, а також удосконалити процес моніторингу їх реалізації. Такі розрахунки ґрунтуються на спеціально розроблених показниках оцінки пропонованих бюджетних програм. Аналіз альтернатив на основі співставних показників дає змогу визначити систему пріоритетів щодо розподілу коштів державного бюджету, а також полегшує порядок звітування перед громадськістю про результати виконання бюджету. Результатами проведення такого аналізу є реалізація лише тих програм, виконання яких перевищує витрати.

Особливістю програмно-цільового методу є те, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги спочатку на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Результати в цій системі – те, чого уряд має намір досягти, здійснюючи певні заходи в державному секторі [271].

За використання програмно-цільового методу основне призначення бюджетування переорієнтовується з ощадливості (яка теж має значення) на ефективність використання бюджетних коштів, тобто на досягнення максимальних результатів за допомогою залучених ресурсів [87]. Тобто за такого підходу увага зосереджується не на тому, як витратити більше коштів на соціальну сферу, а

на тому, наскільки надані послуги відповідають потребам громадян [146].

Отже, основним завданням програмно-цільового бюджетування є використання коштів, отриманих від сплати податків, з максимальною ефективністю і високим рівнем соціальної вагомості.

При застосуванні програмно-цільового бюджетування увага зосереджується не на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а на результатах виконання програм, тобто не лише на тому, як утримати соціальну та житлово-комунальну сфери, а на тому, наскільки послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, які сплатили податки до бюджету [271, 280]. Говорячи про програмно-цільовий метод, як про ефективний інструмент розподілу коштів, не варто забувати, що остаточний розподіл бюджетних ресурсів за пріоритетними напрямками розвитку залежить від прийнятих політичних рішень.

В Україні існує багато проблем щодо використання бюджетних коштів. До них відноситься безсистемне, неефективне і незаконне розпорядження державних органів потоками фінансових ресурсів бюджету. Впровадження програмно-цільового методу має сприяти виправленню такої ситуації, оскільки метод передбачає визначення конкретного розпорядника коштів для реалізації бюджетної програми, а розрахунки результативних показників полегшують контроль їх виконання.

Програмно-цільовий метод передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни або територіальної громади. Виходячи з суспільних інтересів і об'єктивних умов розвитку держави, стратегічне планування дозволяє визначити шляхи та методи реалізації пріоритетів державного соціально-економічного розвитку на довгостроковий і середньостроковий період. Існуюче нині в Україні планування бюджету на один рік стримує ефективне управління бюджетом та прийняття стратегічних рішень щодо розвитку як окремого міста, так і держави в цілому. Програмно-цільовий метод є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам. Реалізація стратегічних планів і прогнозів соціально-

економічного розвитку відбувається шляхом реалізації національних проектів і цільових програм [41, 280].

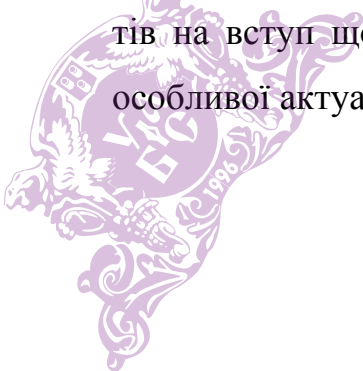
Програмно-цільовий метод застосовується протягом усього бюджетного процесу, а саме при виконанні таких операцій бюджетного менеджменту як: планування і прогнозування бюджетних видатків, необхідних для реалізації функцій держави; оцінка ефективності здійснення бюджетних програм; фінансовий контроль, аудит і моніторинг виконання бюджетних програм.

Формування бюджету за програмно-цільовим методом, як правило, відбувається в декілька кроків. Спершу необхідно визначити здобутки та недоліки виконання бюджету у минулому періоді, на основі чого визначаються цілі і завдання, у відповідності до яких розробляються бюджетні програми на майбутній період. Потім здійснюється розрахунок показників бюджетних програм для визначення їх результативності. У випадку високої результативності (ефективності) запропонованої програми ухвалюється рішення про її виконання, для чого необхідно провести аналіз витрат на її реалізацію.

З метою запобігання дублювання певних завдань і цілей у декількох програмах важливим заходом є їх узгодження до початку або на ранніх стадіях виконання. Від самого початку реалізації бюджетних програм і до їх завершення необхідно контролювати хід виконання на предмет відповідності усім запланованим заходам та аналізувати відхилення. У ході реалізації програм та по їх завершенню необхідно оцінити, яких результатів досягнуто та визначити їх ефективність.

Основні етапи складання і формування державного бюджету за програмно-цільовим методом відображено на рис.6.1.

За умов орієнтації направленості вектору зовнішньоекономічної діяльності України на вступ до Європейського Союзу, обов'язковість вимоги до кандидатів на вступ щодо розробки бюджету за програмно-цільовим методом, надає особливої актуальності впровадженню цього методу в бюджетний процес.





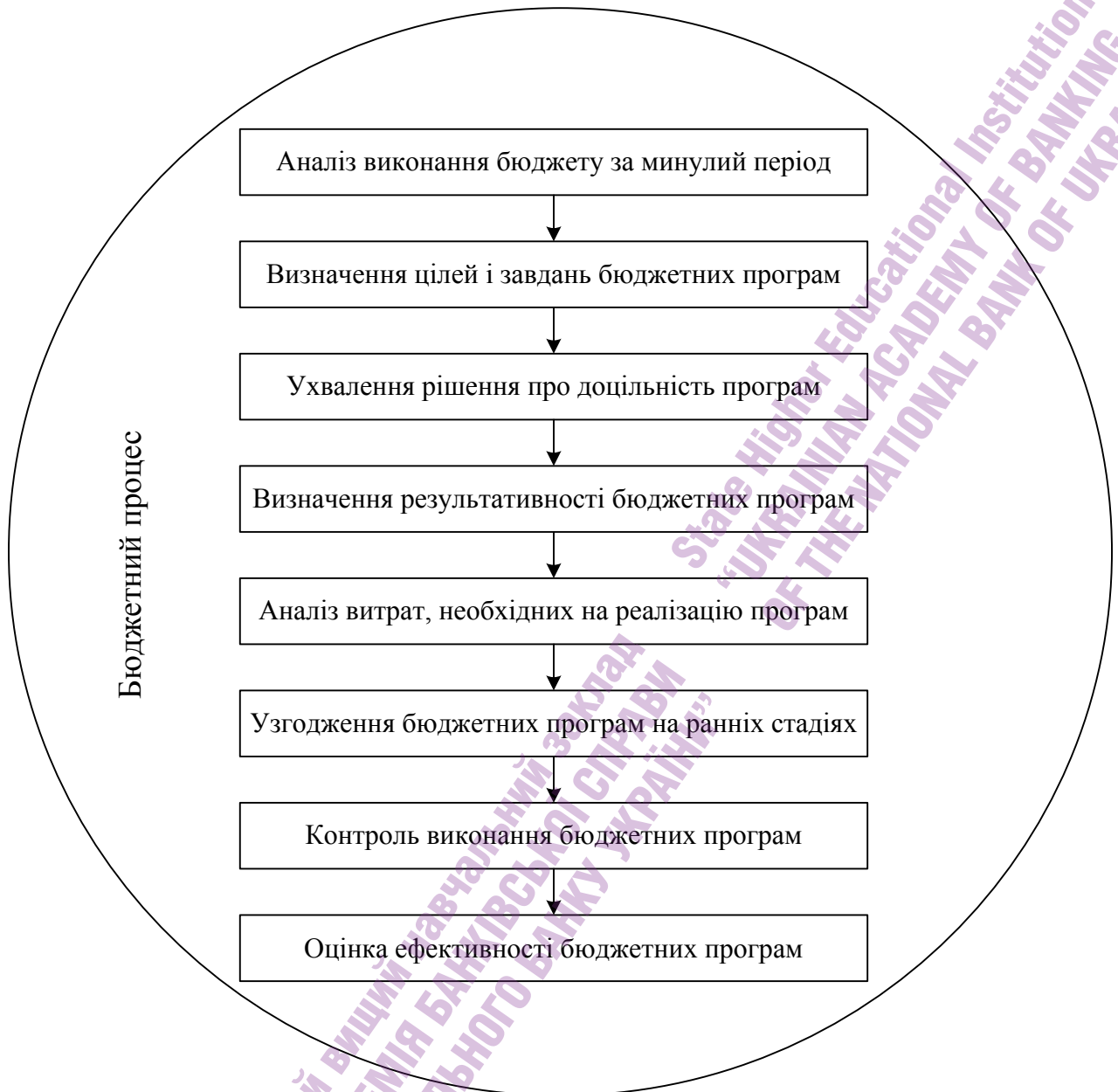


Рис. 6.1. Етапи складання і виконання державного бюджету за програмно-цільовим методом

З прийняттям Бюджетного кодексу України 2001 р., намітилась тенденція щодо впровадженн програмно-цільового методу. У 2002 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі», яким визначено мету та основні принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, складові елементи бюджетної програми, цілі запровадження середньо-строкового бюджетного планування. Таким чином, починаючи з 2002 р. держа-

вний бюджет України формується за бюджетними програмами, а з 2003 р. застосування програмно-цільового методу здійснюється на рівні місцевих бюджетів.

Сьогодні нормативно-правову базу застосування програмно-цільового методу у бюджетному управлінні в Україні складають наступні документи:

- Бюджетний кодекс України;
- Розпорядження КМУ від 14.09.2002р. №538р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»;
- Постанова КМУ від 28.02.2002р. №228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;
- Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002р. №1098 «Про паспорти бюджетних програм»;
- Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002р. №621 «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм»;
- Наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001р. №574 «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі».

Розробка і впровадження прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами в Україні реалізується також у рамках проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється RTI Int. На початок 2007 року до співпраці з РМБУ приєдналися 85 міст України, 82 з них затвердили бюджети за програмно-цільовим методом паралельно із постатейним. Міністерством фінансів України спільно з Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) продовжують роботу по запровадженню програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів, що є одним із ключових компонентів проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», реалізацію якого ІБСЕД розпочав в жовтні 2008 р. за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) [294].

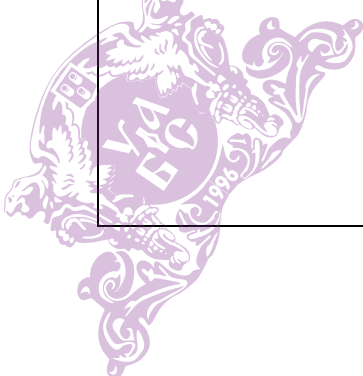
Проте, враховуючи українську специфіку ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються кардинальні зміни планових показників на наступний рік, середньостроковий прогноз бюджетних показників одразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення загальнодержавної, регіональної та галузевої політики [131].

До запровадження програмно-цільового бюджетування в Україні використовувався виключно постатейний метод розробки бюджету. Слід зазначити, що бюджет, складений у відповідності до програмно-цільового методу, та традиційний постатейний бюджет значно відрізняються, що відображено в табл.6.1.

Таблиця 6.1

Основні відмінності між програмно-цільовим бюджетом та постатейним бюджетом

Ознака	Постатейний метод	Програмно-цільовий метод
Термін планування бюджету	Короткострокове планування бюджету: 1 рік	Середньострокове планування бюджету: 3 роки
Спрямування коштів	Спрямований на утримання мережі бюджетних установ	Спрямований на вирішення соціальних проблем та досягнення максимальної ефективності від бюджетних видатків
Рівень відповідальності розпорядників	Відсутність відповідальності за результати діяльності бюджетних установ	Визначення конкретних розпорядників бюджетними коштами та закріплення за ними персональної відповідальності за виконання бюджетних програм
Механізм розподілу коштів	Розподіл коштів за бюджетними установами та штатними посадами	Розподіл коштів за бюджетними програмами
Порядок планування видатків	Визначення обсягів видатків без обґрунтування доцільності, основане на даних попередніх періодів	Обсяги видатків ґрунтуються на фінансових потребах бюджетних програм та оцінці ефективності їх реалізації
Можливості контролю	Оскільки показники ефективності витрачання коштів не визначаються при плануванні, то відхилення між плановою і фактичною результативністю неможливо підрахувати	Система показників оцінки бюджетних програм є джерелом інформації про якість наданих населенню послуг та основою для контролю можливих відхилень фактичного виконання від запланованого.



Відповідно до постатейного методу, планування бюджету здійснюється на короткий термін – на один бюджетний рік. Щорічна переорієнтація бюджетної політики з одних цілей на інші не сприяє стратегічному розвитку держави, тобто, таке використання державних коштів є безперспективним. Використання постатейного методу передбачає розподіл наявних коштів бюджету між бюджетними установами та їх використання в обсягах, що відповідають плановим розрахункам. Заплановані обсяги бюджетних видатків в такому випадку розраховуються з урахуванням потреб у фінансуванні на утримання організаційної структури бюджетної установи (виплата заробітної плати службовцям, оплата комунальних платежів, витрати соціальної сфери, капітальні інвестиції та ін.).

Постатейний бюджет простіший у складанні, однак перевірка його виконання дає інформацію лише про відхилення фактичного використання бюджетних коштів від плану. Постатейний бюджет передбачає свободу бюджетної установи розпоряджатися виділеними їй коштами, але не дає змоги перевірити доцільність цієї діяльності, оскільки стаття відображає лише економічний зміст спрямування коштів. Такий механізм розпорядження бюджетними ресурсами призводить до відсутності відповідальності за результати діяльності розпорядників коштів [87].

Таким чином, при застосуванні постатейного методу завдання державних органів влади полягає в забезпеченні виконання затвердженого обсягу видатків, а неконтрольовані досягнення конкретних соціально-економічних результатів у процесі виконання кожної бюджетної програми й бюджету в цілому. При цьому у практиці планування видатків не прогнозуються наслідки й ризики від використання чи невикористання державних коштів, прийнятих або не прийнятих управлінських рішень [175].

Програмно-цільовий метод бюджетування вирішує питання доцільності напрямів витрачання ресурсів бюджету у першу чергу. Відрізняється і механізм розподілу коштів: програмно-цільовий метод передбачає фінансування за бюджетними програмами, а не за бюджетними установами та штатними посадами. Крім того мета цих двох методів докорінно відрізняється: на відміну від мети постатейного бюджетування, – утримання бюджетної установи, – програмно-

цільове бюджетування має за мету вирішення соціальних проблем та досягнення максимальної ефективності при наданні соціальних послуг. Система показників, які застосовуються для оцінки бюджетних програм, є джерелом інформації про якість наданих населенню послуг, чого позбавлений постатейний метод. Але варто враховувати той факт, що бюджет не може складатися тільки з програм, оскільки деякі видатки є непрограмними. До таких видатків відносяться, наприклад, видатки на покриття державного боргу.

Відмова від складання бюджету за постатейним методом і перехід до програмно-цільового бюджетування викликані цілим рядом причин, які висвітлюються у публікаціях науковців, а саме:

- розвиток держави, державних фінансів та номінальне зростання бюджетів;
- розширення переліку державних функцій і сфер державного впливу, які потребують фінансування з бюджету;
- «людський фактор» у витрачанні бюджетних коштів – розвиток такої політичної діяльності, коли при плануванні кожного наступного бюджету уряди й парламенти країн прагнуть до збільшення бюджетних видатків виходячи із власних політичних інтересів;
- необхідність посилення громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів як способу зворотного зв'язку, поява теорій надання послуг державою, їхніх стандартів та еквівалентності [87].

Згідно Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання, що має сприяти ефективному розподілу ресурсів бюджету [260]. Крім того програмно-цільовий метод покликаний надати інформацію про наявність ресурсів та рівень ефективності їх використання у ході бюджетного процесу. Така інформація є фактором вибору найпріоритетніших для реалізації бюджетних програм, оскільки за обмеженості коштів усі запропоновані програми не можуть бути профінансовані.

Програмно-цільовий метод складається з декількох елементів. Погляди науковців на кількість таких елементів та їх суть дещо відрізняються. Так І. Сало

компонентами програмно-цільового методу визначає середньострокове та стратегічне планування, залучення громадськості до бюджетного процесу, прогнозування доходів місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, прогнозування видатків місцевих бюджетів у розрізі бюджетних програм на середньострокову перспективу, моніторинг, оцінку та контроль виконання програм [85]. І. Сегідін до цього переліку додає також довгострокове планування капітальних інвестицій, а елемент залучення громадськості об'єднує з таким аспектом бюджетного процесу, як його прозорість [294].

Деякі науковці основними компонентами програмно-цільового бюджетування вважають перелік виконавців бюджетних програм, самі бюджетні програми, стратегічні цілі й проміжні завдання бюджетних програм, результативні показники їх виконання, системи моніторингу й оцінки виконання бюджетних програм [87]. Варто зауважити, що виділення бюджетних програм в складі компонентів програмно-цільового методу є безперечно необхідним, як і виділення результативних показників їх виконання в якості окремого компоненту. Визначення цілей і завдань є не окремим елементом, а складовою розробки бюджетних програм. Перелік виконавців бюджетних програм також недоцільно окремо виділяти, оскільки розробка і реалізація кожної бюджетної програми передбачає визначення її виконавця.

Найбільш комплексний і узагальнюючий підхід містять матеріали проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні», згідно якого програмно-цільовий метод включає наступні складові (рис.6.2):

- бюджетна програма;
- показники виконання бюджетної програми;
- стратегічне планування;
- середньострокове планування видатків;
- середньострокове планування доходів;
- довгострокове планування капітальних інвестицій;
- моніторинг, контроль та оцінка виконання програм;
- прозорість бюджетного процесу, залучення громадськості [326].

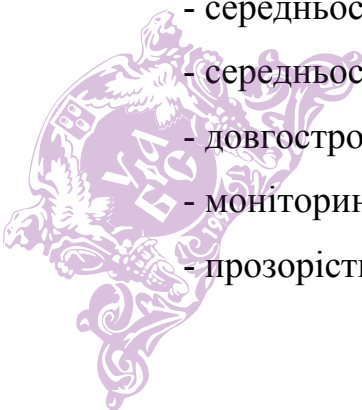




Рис.6.2. Складові компоненти програмно-цільового методу бюджетування [326]

Стратегічне планування є одним з компонентів програмно-цільового методу, оскільки цей підхід бюджетування передбачає забезпечення виконання функцій держави не тільки в короткочасній перспективі, але й покликаний сприяти встановленню і досягненню довгострокових орієнтирів державної політики, що становить одну з основних відмінностей від постатейного методу. Такий важливий інструмент державного управління, як бюджет, обов'язково має бути спрямований на планування майбутньої діяльності. Варто зважати на те, що існує багато прикладів прибуткових проектів, для реалізації яких потрібен деякий час, тобто такі проекти потребують стратегічного підходу. Решта складових програмно-цільового бюджетування реалізується саме з урахуванням стратегічного планування.

Здійснення витратів є основним способом державних органів для виконання своїх функцій і повноважень. Середньострокове планування витратів передбачає визначення пріоритетних напрямів розподілу коштів бюджету на кілька років вперед, а також підвищення відповідальності розпорядників бюджетних ресурсів. Середньострокове планування бюджетних витратів має сприяти під-

вищенню ефективності управління фінансовими ресурсами бюджету у середньостроковій перспективі.

Середньострокове планування доходів забезпечує визначення реального обсягу бюджетних ресурсів. Якість планування показників доходної частини бюджету безпосередньо впливає на ефективність та своєчасність реалізації заходів, передбачених бюджетними програмами.

Довгострокове планування капітальних інвестицій реалізується шляхом розробки проектів капіталовкладень, але при цьому слід мати на увазі, що ефективність використання бюджетних ресурсів значно знижується в умовах відсутності узгодженості між проектами капіталовкладень і планами соціально-економічного розвитку певної території.

У якості джерела інформації для оперативного управління бюджетними програмами розглядається моніторинг. Його призначення полягає у виявленні відхилень між поточними і плановими показниками виконання програм, аналізі тривалості виконання програм, відповідності програм вимогам часу. Така інформація забезпечує можливість своєчасного впровадження заходів коригування ситуації, яка склалася. За звичай функції моніторингу виконують розпорядники коштів, які є підзвітними головному розпоряднику коштів.

Щодо контролю бюджетних програм, то він є сукупністю заходів, спрямованих на перевірку доцільності і ефективності використання бюджетних фондів в процесі реалізації програм.

Необхідним елементом бюджетного менеджменту є оцінка бюджетної програми, тобто періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками виконання з метою визначення її ефективності та результативності і прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації, або в разі необхідності призупинення чи припинення [326].

Прозорість бюджетного процесу є передумовою встановлення між громадянами і органами влади таких взаємовідносин, за яких права і свободи громадян дійсно реалізуються. Доступ до інформації про бюджет і напрями витрачання бюджетних коштів створює можливість громадського контролю за органами державної влади при плануванні і виконанні бюджету. Залучення громадськості до участі у бюджет-



ному процесі сприяє підвищенню довіри населення до органів влади та спрямуванню бюджетних ресурсів на фінансування тих бюджетних програм, які є найбільш пріоритетними з точки зору громадян, як платників податків.

Основним компонентом програмно-цільового методу є бюджетна програма, яка відповідно до Бюджетного кодексу України представляє собою сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [36]. Бюджетні програми розробляються в якості інструментів реалізації стратегічних планів державного розвитку на усіх рівнях: державному, регіональному, місцевому. Розробка бюджетних програм передбачає визначення виконавців, відповідальних за їх реалізацію. В деяких випадках бюджетна програма може складатися з декількох підпрограм.

Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» визначає такі основні елементи бюджетних програм: мета, завдання, напрями діяльності, результативні показники [260].

Основні характеристики бюджетної програми відображаються в паспорті бюджетної програми, тобто документі, який містить інформацію про основні компоненти програми: мету, завдання, напрями діяльності, результативні показники, – а також додаткову інформацію про законодавчі підстави реалізації програми, суму коштів, необхідних для її виконання, про відповідальних виконавців, альтернативні шляхи здійснення програми та інші характеристики. Така інформація є основою для здійснення контролю ефективності використання бюджетних ресурсів та моніторингу виконання бюджетної програми.

При формуванні бюджетних програм спершу аналізуються місія та напрями діяльності розпорядника коштів, для чого можуть бути використані такі документи, як стратегічний план розвитку установи, стратегія розвитку адміністративно-територіальної одиниці та ін. Така інформація є джерелом для визначення головних проблем, у відповідності до яких розпорядник коштів формує свої функції та цілі, спрямовуючи зусилля на покращення існуючої ситуації. За цим слідують підготовка бюджетних програм, реалізація яких має забезпе-

чувати виконання визначених розпорядником функцій та цілей. Отже, розробка бюджетних програм підпорядкована цілям і призначенню розпорядника коштів.

Враховуючи визначені основні характерні особливості, може бути розроблено структуру бюджетної програми, яка представлена на рис.6.3.

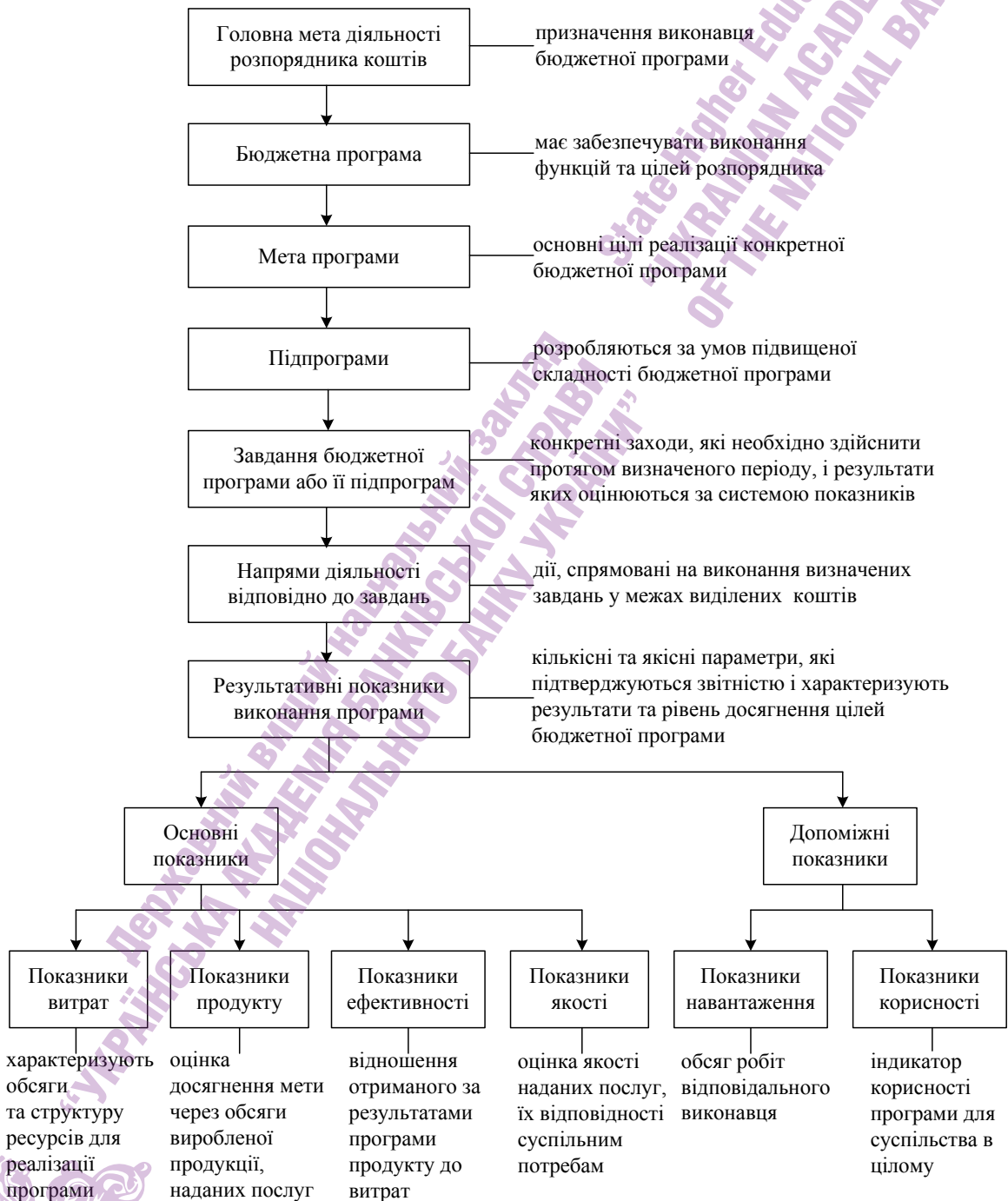


Рис.6.3. Структура бюджетної програми

Слід акцентувати увагу на тому, що єдиних правил розробки бюджетних програм за програмно-цільовим методом досі не сформовано, однак практика визначила ряд принципів, якими керуються при формуванні програм:

- розробка лише тих заходів, реалізація яких сприяє досягненню мети бюджетної програми;
- завдання бюджетних програм не повинні дублюватися в різних програмах;
- кількість бюджетних програм, виконуваних розпорядником, залежить від сфери його діяльності та функцій;
- обов'язки виконання бюджетної програми можуть бути розподілені між відділами однієї установи.

Кожна бюджетна програма, як і програмно-цільове бюджетування в цілому, має орієнтуватися на досягнення соціального ефекту.

Управління бюджетною програмою, як основним елементом програмно-цільового методу, перекликається з процесом програмного бюджетування і проходить такі етапи:

- постановка цілей відповідно до загальнодержавної стратегії та формування кінцевих і проміжних завдань;
- розробка бюджетної програми, спрямованої на досягнення визначених цілей, та показників її виконання;
- систематичний контроль (за допомогою моніторингу й оцінки на всіх етапах виконання програми) якості та результатів передбачених програмою робіт;
- прийняття за результатами оцінки окремих коригуючих заходів, спрямованих на реалізацію цілей програми. На підставі отримання негативних результатів за поточними показниками можуть прийматися рішення про закриття таких програм для відкриття інших, ефективніших програм у заявленій сфері [87].

Показники виконання бюджетної програми є статистичними індикаторами, які відображають результати реалізації програми. Застосування цих показників дає змогу визначити ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її відповідність визначеній меті та вимогам часу, забезпечує можливість порівнювати стан виконання бюджетних програм у динаміці, за роками та між

головними розпорядниками бюджетних коштів, передбачати термін їх виконання та визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів на середньострокову перспективу, дозволяє здійснити оптимальний вибір пріоритетів бюджетної політики та забезпечити досягнення позитивних результатів при використанні бюджетних коштів. Таким чином розрахунок результативних показників сприяє всебічному якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання [175, 260].

Для кожного результативного показника бюджетної програми головні розпорядники вказують джерела інформації та розробляють методику його розрахунку (для показників, що потребують методологічних роз'яснень їх змісту). Результативні показники повинні відповідати наступним вимогам:

- визначатись на підставі фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах виходячи із тенденцій розвитку відповідної галузі економіки та із врахуванням прогнозу її розвитку;
- розкривати мету, завдання та напрями використання бюджетних коштів, а також характеризувати динаміку досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми та напрямів використання бюджетних коштів;
- узгоджуватись з показниками, визначеними прогнозними та програмними документами економічного та соціального розвитку, державними цільовими програмами;
- об'єктивно та реалістично відображати характерні особливості та специфіку діяльності головного розпорядника, визначати результати їх діяльності;
- надавати можливість перевірки достовірності та точності їх розрахунків, співставності за окремі періоди та у порівнянні з іншими показниками;
- підтверджуватись статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників бюджетної програми [7].

Як правило, виконання бюджетної програми визнається ефективним, коли розрахункові показники, у тому числі якісні, перевищують або дорівнюють по-

казникам витрат. Реалізація програми є недостатньо ефективною у випадку, коли рівень виконання показників є дещо нижчим за витрати на фінансування програми, і неефективною – при значній різниці цих показників.

Кожна бюджетна програма має свої специфічні причини, що призводять до низької ефективності її виконання, але є деякі загальні причини, до основних з яких належать:

- недостатню обґрунтованість запровадження деяких заходів;
- відсутність пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довгострокову перспективу;
- непослідовність управлінських рішень у процесі реалізації бюджетних програм;
- відсутність фінансових можливостей для розширення сфери суспільних благ;
- завищення на стадії планування обсягу коштів на виконання бюджетної програми;
- нерівномірність розподілу бюджетних коштів у часі, просторі й серед розпорядників коштів;
- невиконанням бюджетних призначень для певних бюджетних програм [175].

Забезпеченню підвищення результативності бюджетних програм можуть сприяти зміни підходів до процесу їх реалізації, застосування інтенсивних методів управління бюджетними ресурсами на всіх етапах бюджетного процесу, продовження запровадження решти елементів програмно-цільового методу в системі бюджетного управління.

Повноцінне запровадження програмно-цільового методу бюджетування потребує значних витрат часу, що пояснюється необхідністю внесення низки змін у процес здійснення бюджетного менеджменту, які зачіпають організацію діяльності усіх учасників бюджетного процесу. Однак такі зусилля є виправданими з огляду на переваги, які здатне забезпечити використання програмно-цільового методу (рис.6.4).

Програмно-цільовим методом передбачено визначення конкретних цілей і завдань, що забезпечує чіткий і зрозумілий порядок виконання бюджетних програм. Крім того такі умови реалізації програм унеможливають нецільове використання бюджетних ресурсів.

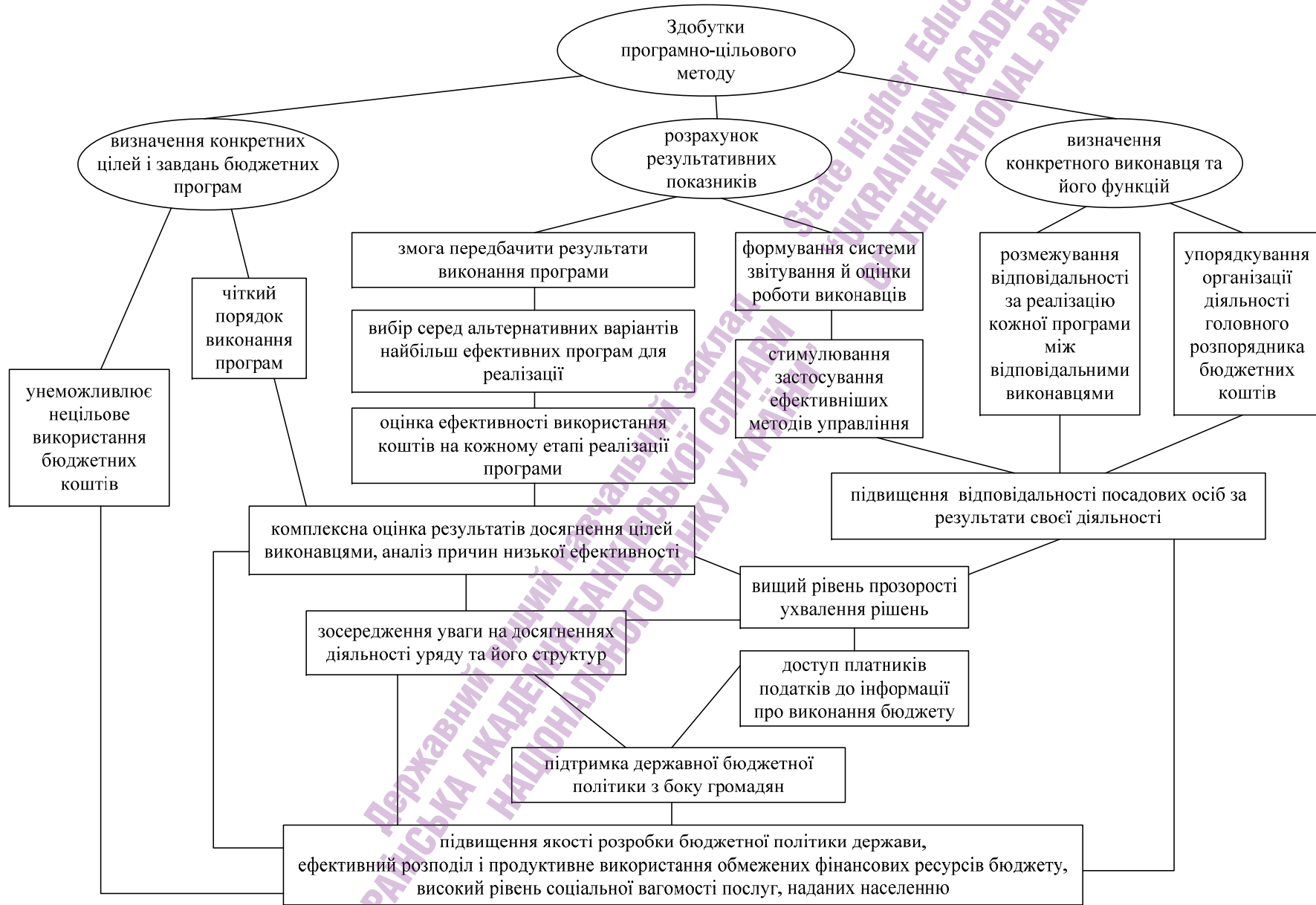


Рис.6.4. Здобутки програмно-цільового методу бюджетування

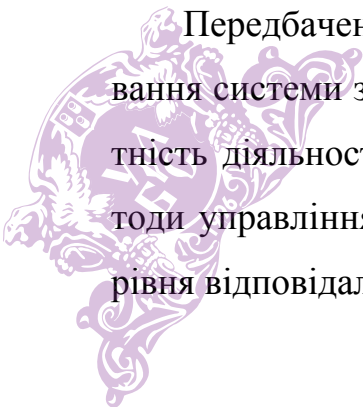


Характерною особливістю програмно-цільового бюджетування є визначення конкретних виконавців бюджетних програм та меж їх компетенції. При цьому відповідальність за результати виконання програм розподіляється між виконавцями. Таке закріплення відповідальності забезпечує можливість упорядкувати діяльність головного розпорядника коштів, при чому посилюються його функції контролю відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній основній меті його діяльності, а також здійснення фінансового забезпечення реалізації бюджетних програм. Розподіл відповідальності між виконавцями разом з упорядкуванням діяльності головного розпорядника є передумовами підвищення відповідальності посадових осіб за результати своєї діяльності.

Важливим є запровадження розрахунку результативних показників. Наявність показників оцінки програм надає змогу передбачити результати виконання бюджетних програм. Прогнозні результати є основою вибору і схвалення найефективніших програм серед альтернативних варіантів.

Розрахунок результативних показників при складанні бюджетної програми полегшує моніторинг процесу виконання програми, оскільки зіставлення витрат і досягнутих результатів надає можливість проаналізувати ефективність використання коштів на кожному етапі реалізації програми. Завдяки заздалегідь визначеним показникам виконання здійснюється контроль не лише за цільовим використанням коштів, але й оцінюються результати надання бюджетних послуг населенню, тобто здійснюється комплексна оцінка результатів досягнення цілей виконавцями, а в разі низької ефективності аналізуються причини такої ситуації. Контроль результатів виконання бюджетних програм загострює увагу на діяльності уряду і його структур, що має сприяти посиленню дієвості державного сектору.

Передбачення розрахунку результативних показників забезпечує формування системи звітування й оцінки роботи виконавців бюджетних програм. Звітність діяльності стимулює органи управління застосовувати ефективніші методи управління. Удосконалення методів управління свідчить про підвищення рівня відповідальності посадових осіб за результати своєї діяльності.



Зростання відповідальності разом з комплексною оцінкою досягнення цілей програм здатні забезпечити вищий рівень прозорості ухвалення рішень бюджетного менеджменту. Прозорість бюджетного процесу допомагає платникам податків, тобто населенню, отримати інформацію про виконання бюджету. Відкритий доступ населення до даних про напрямки витрачання бюджетних коштів, результативність дій уряду сприяє підтримці кроків державної бюджетної політики з боку громадян.

У загальному результаті, об'єднуючи здобутки усіх напрямів, програмно-цільовий метод при повноцінному його застосуванні здатен забезпечити досягнення головних його цілей: підвищення якості розробки бюджетної політики держави, ефективний розподіл і продуктивне використання обмежених фінансових ресурсів бюджету, високий рівень соціальної вагомості послуг, наданих населенню.

Однак запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес не забезпечило Україні всіх цих очікуваних переваг. Це пов'язано з існуванням багатьох проблем в українській практиці використання цього методу. Однією з головних проблем, а разом з тим і причиною інших прикладів недосконалості застосування програмно-цільового методу є вибіркове використання його елементів. Теоретичні положення методу не завжди реалізуються на практиці або ж певним чином спотворюються. Насамперед, це пов'язано з особливостями державного регулювання процесу програмно-цільового бюджетування, а саме з недоліками нормативно-правових актів, які є ключовими у сфері бюджетного менеджменту.

Розглядаючи проблеми, що виникли при впровадженні програмно-цільового методу, багато вчених [41, 146, 175, 219, 280] акцентують увагу саме на недосконалості правового регулювання. Очевидним недопрацюванням є відсутність Закону України «Про запровадження програмно-цільового методу бюджетування» [146]. Бюджетним кодексом хоч і визначено певні положення щодо організації бюджетного процесу у відповідності до програмно-цільового методу, однак неврегульованих питань залишається достатньо для стримування ефективності цього методу.

Як влучно зазначає Л. Васютинська, на досягнення мети, що декларується у програмі, впливають результати діяльності виконавчо-розпорядних органів влади, які залежать від готовності останніх витратити бюджетні кошти економно та раціо-

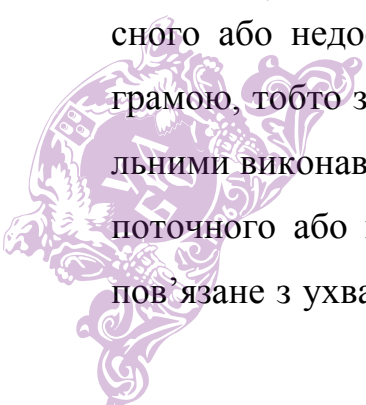


нально. Проблематика бюджетування торкається проблем адміністративного реформування. Досвід розвинутих країн демонструє, що бюджетні реформи не дадуть очікуваних результатів, якщо одночасно не вирішуються проблеми адміністративного управління [41].

Недосконалість чинного законодавства стосується й іншого аспекту – загальнодержавної стратегії. Д. Рожко зосереджує увагу на відсутності єдиного загальнодержавного стратегічного документа, який мав би визначити довгострокові пріоритети державної політики, на реалізацію яких мали б бути спрямовані програми. Нестабільність і постійні зміни в бюджетній політиці разом з відсутністю державних пріоритетів розвитку призводять до того, що багато бюджетних програм затверджується відповідно до індивідуальних або групових інтересів. Не набагато краща ситуація і з середньостроковим плануванням. Нерозвиненість середньострокового бюджетування не дає змоги врахувати поступову реалізацію програм протягом кількох років, що в ряді випадків веде до часткового їх фінансування [280].

Планові показники на трьохрічну перспективу, що занотовуються у записках, носять формальний характер по причині відсутності єдиної методики планування видатків на середньострокову перспективу. Прогноз по видатках консолідованого бюджету у зазначеному форматі подається як аналітичний матеріал до проекту Державного бюджету України, тобто не має законодавчої сили, а відтак не є обов'язковим для виконання. Часті зміни показників у процесі ухвалення бюджету призводять до значних розбіжностей. Таким чином, середньострокове планування втрачає ознаку орієнтиру бюджетної політики [41].

Дуже часто розробка і схвалення бюджетних програм відбувається без узгодження з бюджетними ресурсами, тобто пошук джерел фінансування починається вже після затвердження програми. Така ситуація призводить до несвоєчасного або недостатнього фінансування реалізації заходів, передбачених програмою, тобто знижує ефективність виконання програми. Складання відповідальними виконавцями кошторису витрат здійснення програми на основі видатків поточного або минулого періодів має досить логічне пояснення: таке явище пов'язане з ухваленням державного бюджету лише на один рік. А враховуючи,



що бюджет часто затверджується із запізненням, таке планування витрат відповідальними виконавцями є в деякому сенсі виправданим.

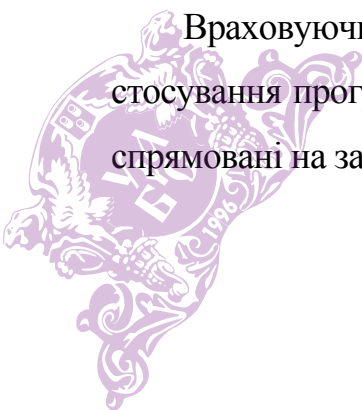
Т.Мартінова зауважила, що часто спостерігається відсутність наступництва в частині завершення державних програм, а це ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів у минулі роки [146].

Як правило, методичні рекомендації, які застосовуються на практиці, щодо визначення результативних показників бюджетної програми містять інформацію лише про види результативних показників та конкретні показники бюджетних програм відповідно до їх напрямків, однак не містять методики розрахунку цих показників. Така методика не закріплена в жодному документі, що може призвести до імітування значень показників у звітах, а значить, і до нецільового використання коштів. Ефективність виконання бюджетних програм все ще залишається досить низькою. Крім вже розглянутих чинників, низькій ефективності сприяє також слабкий контроль результатів.

Оскільки процес бюджетування за програми ще недостатньо налагоджено, часто виникають організаційні труднощі управління ним, які можуть бути пов'язані з неоднозначним розумінням компонентів програм різними учасниками бюджетного процесу. Попри недостатню ефективність та проблеми у розумінні і застосуванні програмно-цільового методу кількість бюджетних програм зростає, що призводить до розпорошеності бюджетних ресурсів.

Перелік чинників низької результативності застосування програмно-цільового методу бюджетування не вичерпується розглянутими факторами, однак навіть вони свідчать про те, що низька результативність бюджетних програм та їх невідповідність державним пріоритетам пов'язані з недосконалістю механізмів впровадження програмно-цільового методу.

Враховуючи визначені в ході дослідження фактори низької ефективності застосування програмно-цільового методу, було розроблено і запропоновано заходи, спрямовані на забезпечення повноцінного використання цього методу (табл.6.2).



## Заходи повноцінного запровадження програмно-цільового методу

Фактори низької ефективності застосування програмно-цільового методу	Заходи забезпечення повноцінного запровадження програмно-цільового методу
Вибіркове використання елементів методу на практиці	- розробка і прийняття Закону України «Про запровадження програмно-цільового методу бюджетування» або ж внесення доповнень до Бюджетного кодексу стосовно деталізації механізму впровадження і застосування цього методу, а також окремих його елементів.
Недостатнє законодавче врегулювання застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі України	
Відсутність стратегічної програми державного розвитку і, як наслідок, невизначеність довгострокових пріоритетів державної політики	- розробка і прийняття закону щодо регулювання державної стратегії, довгострокового планування і прогнозування, що забезпечить можливість узгодження планів соціально-економічного розвитку з державним бюджетом, а також визначення пріоритетів розвитку держави; - розробка бюджетної стратегії з урахуванням загальнодержавних пріоритетів розвитку.
Нерозвиненість середньострокового бюджетування (ухвалення державного бюджету лише на 1 рік)	- розробка механізмів планування бюджету на середньострокову перспективу та впровадження методів коригування відхилень в процесі виконання бюджету, тобто підвищення адаптивності бюджетного менеджменту.
Схвалення бюджетних програм без узгодження з бюджетними ресурсами	
Відсутність методики розрахунку результативних показників	- розробка методичних рекомендацій щодо розрахунку результативних показників виконання бюджетних програм з метою забезпечення єдності підходів усіх відповідальних виконавців.
Проблема оптимізації великої кількості бюджетних програм	- затвердження бюджетних програм на конкурентних засадах, тобто оптимізація коштів бюджету здійснюється шляхом фінансування найкращої бюджетної програми з поміж декількох запропонованих; - проведення розподілу бюджетних програм за галузями, що допоможе збалансувати фінансування різних сфер економіки.
Недосконалість процесу організації роботи з бюджетними програмами	- до управління бюджетним процесом мають залучатися службовці високої кваліфікації, щоб мінімізувати вірогідність помилок з причин недостатньої компетентності; - дотримання єдності структури бюджетних програм на усіх рівнях управління, що забезпечить уніфікацію програм і дозволить уникнути зайвих уточнень при їх схваленні.
Низька результативність виконання бюджетних програм	- застосування жорстких механізмів аудиту використання коштів бюджету (перш за все шляхом аналізу й оцінки результативності бюджетних програм та соціального ефекту від наданих послуг), особливо поки не буде забезпечено повноцінне застосування програмно-цільового методу.

Як бачимо, повноцінне впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України потребує здійснення серйозних заходів, на виконання яких мо-

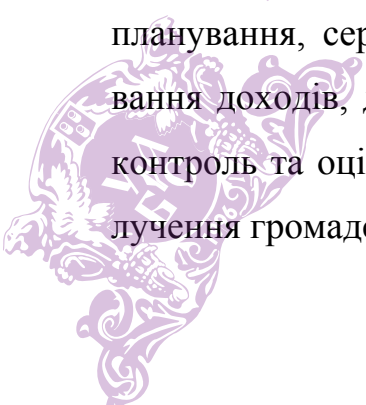
же бути затрачено багато часу. Тобто, для того, щоб оцінити усі переваги програмно-цільового методу на власному досвіді доведеться докласти чималих зусиль.

Отже, результати проведеного дослідження свідчать про те, що програмно-цільовий метод був розроблений в якості нової бюджетної технології управління з метою ефективного використання обмежених ресурсів. Досвід його застосування провідними країнами світу засвідчує його дієвість. Бюджетний кодекс України визначає програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному управлінні забезпечує формування безпосереднього зв'язку між бюджетними видатками та результатами, отриманими від їх залучення.

У 2002 р. урядом України було прийнято розпорядження «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі», яким визначено мету та основні принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, складові елементи бюджетної програми, цілі запровадження середньострокового бюджетного планування.

До запровадження програмно-цільового бюджетування в Україні використовувався постатейний метод розробки бюджету. У ході дослідження проведено порівняння між програмно-цільовим методом і традиційним постатейним методом розробки бюджету за наступними ознаками: термін планування бюджету, спрямування коштів, рівень відповідальності розпорядників, механізм розподілу коштів, порядок планування видатків, можливості контролю.

Основними складовими програмно-цільового методу визначено наступні: бюджетна програма, показники виконання бюджетної програми, стратегічне планування, середньострокове планування видатків, середньострокове планування доходів, довгострокове планування капітальних інвестицій, моніторинг, контроль та оцінка виконання програм, прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості.



Основним елементом методу є бюджетна програма, що визначена Бюджетним кодексом України як сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. За результатами аналізу уточнено структуру бюджетної програми, яка складається з головної мети діяльності розпорядника коштів, мети програми, підпрограм (якщо передбачені), завдань бюджетної програми або її підпрограм, напрямів діяльності відповідно до програм та результативних показників виконання програми: основних (показники витрат, продукту, ефективності, якості) і додаткових (показники навантаження і корисності). Розрахунок результативних показників бюджетних програм є джерелом для визначення найефективніших програм, а також контролю їх виконання.

За результатами проведеного дослідження узагальнено перелік переваг і здобутків, яких можна досягти за рахунок використання програмно-цільового методу. У загальному результаті, об'єднуючи здобутки усіх напрямів, програмно-цільовий метод при повноцінному його застосуванні здатен забезпечити досягнення головних його цілей: підвищення якості розробки бюджетної політики держави, ефективний розподіл і продуктивне використання обмежених фінансових ресурсів бюджету, високий рівень соціальної вагомості послуг, наданих населенню.

Однак запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України пов'язане з багатьма проблемами. Основними з них є вибіркоче використання елементів методу, недосконалість нормативно-правового регулювання його застосування, слабкий розвиток стратегічного планування в державі і, як результат, відсутність довгострокових пріоритетів розвитку, відсутність єдиної методики розрахунку результативних показників, схвалення бюджетних програм без узгодження з бюджетними ресурсами та інші.

За таких умов повноцінне запровадження програмно-цільового методу потребує здійснення таких заходів, як розробка і прийняття Закону України «Про запровадження програмно-цільового методу бюджетування», закону щодо ре-

гулювання державної стратегії, розробка бюджетної стратегії з урахуванням загальнодержавних пріоритетів розвитку, розробка механізмів планування бюджету на середньострокову перспективу, розробка методичних рекомендацій щодо розрахунку результативних показників виконання бюджетних програм, затвердження бюджетних програм на конкурентних засадах, дотримання єдності структури бюджетних програм на усіх рівнях управління, залучення службовців високої кваліфікації, здійснення обов'язкового аудиту використання коштів бюджету.

Отже, програмно-цільовий метод бюджетування є дієвим інструментом управління бюджетним процесом, який здатен забезпечити високу ефективність та соціальну вагомість використання обмежених бюджетних ресурсів, а також підвищення якості бюджетної політики. Запровадження програмно-цільового методу є важливим кроком бюджетного менеджменту, однак у повній мірі переваги цього методу можливо відчути лише за умови його повноцінного застосування.

6.2. Розробка і ефективна реалізація державних цільових програм по стимулюванню економічного розвитку прикордонних областей

Запровадження програмно-цільового методу бюджетування є важливим і перспективним кроком, про що свідчать основні його характеристики і переваги застосування. Але разом з тим впровадження програмно-цільового методу є важким завданням. Однією з можливих складностей є узгодження елементів цього методу в процесі його реалізації.

Поряд з бюджетними програмами в практиці реалізації програмно-цільового методу бюджетування використовуються також державні цільові програми. Розробку і використання державних цільових програм було запроваджено після отримання Україною незалежності, тобто ще до заміни постатейного методу складання бюджету програмно-цільовим. Однак сучасного змісту державні цільові програми набули з запровадженням програмно-цільового методу в 2002 році.

Базу нормативно-правового регулювання застосування державних цільових програм становлять наступні документи: Закон України «Про державні цільові програми», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Порядку обліку державних цільових програм» та наказ Міністерства освіти і науки України «Про державну експертизу ДЦНП».

Згідно Закону України «Про державні цільові програми» державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [235].

Розуміння сутності державних цільових програм та їх відмінностей від бюджетних програм сприяє узгодженості їх застосування у процесі програмно-цільового бюджетування. З цією метою було проведено порівняльний аналіз цих двох видів програм за декількома класифікаційними ознаками, результати якого відображено в табл. 6.3.

Результати проведеного аналізу свідчать про те, що визначення досліджуваних програм не можуть у достатній мірі відобразити їх сутність. Як вже було зазначено у процесі дослідження бюджетної програми, метою її розробки і реалізації є досягнення оптимального розподілу бюджетних ресурсів між альтернативними варіантами їх спрямування, а також формування безпосереднього зв'язку між бюджетними видатками та результатами їх залучення. У свою чергу виконання державної цільової програми має на меті вирішення важливих проблем, для чого необхідна підтримка з боку держави та координація зусиль різних органів виконавчої влади. Таким чином, спрямування цих двох видів програм відрізняється: державна цільова програма перш за все розглядає важливу проблему та розроблює шляхи і заходи її розв'язку і тільки потім визначає, які ресурси мають бути задіяні для цього. Бюджетна програма також розроблюється для вирішення певних завдань, однак її характерну особливість становить те, що в першу чергу визначається можлива ефективність запропонованих заходів: заходи вирішення навіть дуже актуальної проблеми не будуть прийняті до реалізації за їх низької економічної ефективності або соціального ефекту.

Порівняльна характеристика державної цільової програми та бюджетної програми [36, 211, 235, 314]

Ознака	Бюджетна програма	Державна цільова програма
Визначення поняття	сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів	комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням
Мета розробки	досягнення оптимального розподілу бюджетних ресурсів між альтернативними варіантами їх спрямування, формування безпосереднього зв'язку між бюджетними видатками та результатами їх залучення	вирішення проблем, які потребують державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування
Термін реалізації	Реалізовується протягом одного бюджетного року, хоча за необхідності завершення реалізації може продовжуватися і в наступних бюджетних періодах	реалізація може бути розрахована на 5, 5-10 та більше 10 років
Кількість виконавців	обов'язки виконання бюджетної програми закріплюються за одним виконавцем	реалізація програми здійснюється декількома виконавцями, діяльність яких узгоджує державний замовник програми
Джерела фінансування	кошти бюджету одного рівня	залучення коштів не лише бюджетів різних рівнів, а й позабюджетних фондів, грантів, власних коштів, залучення кредитів та інших джерел, не заборонених законодавством
Складові елементи	мета, завдання, напрями діяльності, результативні показники	мета, шляхи і способи розв'язання визначеної проблеми, завдання і заходи, очікувані результати, ефективність програми, обсяги та джерела фінансування

Решта характеристик бюджетної і державної цільової програми пояснюється тим, що державні цільові програми можуть виконуватися в межах бюджетних програм. Це в свою чергу свідчить про взаємозв'язок між ними і значить, що вони не протиставляються одна одній, а взаємодіють як різні форми програмно-цільового бюджетування.

Оскільки цілі бюджетної програми носять оперативний характер, вона переважно реалізовується в межах одного бюджетного року, хоча за необхідності



завершення реалізації може продовжуватися і в наступних бюджетних періодах. Стратегічно орієнтована державна цільова програма може реалізуватися в декілька етапів, від чого і залежить її тривалість. Державна цільова програма в один етап виконується терміном до 5 років, виконання в два етапи може зайняти від 5 до 10 років, а в три етапи – більше 10 років.

Особливістю бюджетної програми є закріплення обов'язків її виконання за одним конкретним виконавцем, чим забезпечується підвищення особистої відповідальності. Оскільки державна цільова програма часто зачіпає різні сфери діяльності виконавчої влади, до процесу її реалізації залучаються декілька виконавців, дії яких узгоджує державний замовник програми.

Склад виконавців пояснює джерела фінансування цих видів програм. Так як реалізація бюджетної програми здійснюється один виконавцем, то й фінансується вона коштами з бюджету одного рівня. Національна вагомість вирішуваних проблем, стратегічна орієнтація та комплекс виконавців забезпечують державній цільовій програмі залучення коштів не лише бюджетів різних рівнів, а й позабюджетних фондів, грантів, власних коштів, залучення кредитів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Складові елементи програм дещо відрізняються за кількістю та назвами, хоча за суттю елементи багато в чому співпадають. Основна різниця полягає в тому, що розробка бюджетних програм передбачає розрахунок результативних показників, які є загальними для усіх програм. А для визначення ефективності виконання державних цільових програм державний замовник сам може розробляти методику оцінки з урахуванням специфіки програм та кінцевих результатів.

Результати проведеного порівняльного аналізу двох видів програм дозволяють зробити висновок, що державна цільова програма є більш доречним інструментом бюджетної політики для вирішення такої важливої проблеми, як розвиток прикордонних територій, оскільки ця проблема має національний характер, не обмежується лише економічною сферою та потребує координації зусиль різних органів виконавчої влади.

Державні цільові програми мають багато видів. Узагальнивши інформацію [89, 235], було сформовано класифікацію видів державних цільових програм

(рис. 6.5). Їх розподіл за охопленням та за спрямованістю визначено Законом України «Про державні цільові програми». За охопленням виділяють наступні види державних цільових програм:

– загальнодержавні – програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

– інші програми – програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [235].

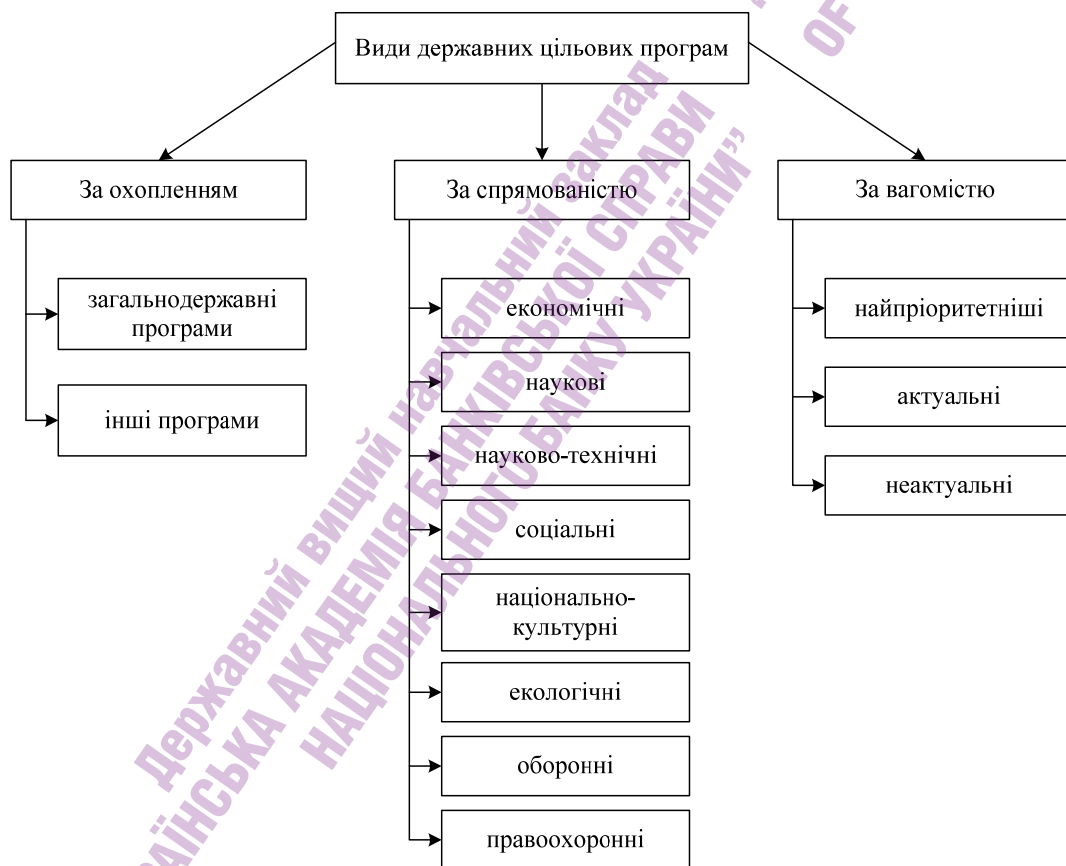


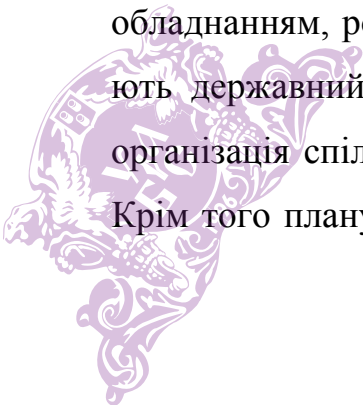
Рис. 6.5. Класифікація державних цільових програм

За спрямованістю державні цільові програми бувають: економічні, наукові (дослідження в різних сферах науки), науково-технічні (розробка нових технологій та матеріалів, підвищення конкурентоспроможності продукції), соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні та правоохоронні.

Крім визначених законодавством видів, автори І. Запатріна і Т. Лебеда виділяють такі види державних цільових програм, як найпріоритетніші, актуальні та неактуальні [89]. Ступінь вагомості може бути ознакою такого поділу. До числа найпріоритетніших належать програми, фінансування яких має бути повним та здійснюватися відповідно до запланованих термінів. Фінансування актуальних програм може бути зменшено за умов дефіциту бюджетних коштів. Реалізація неактуальних програм припиняється за рішенням виконавчих органів влади задля вивільнення коштів на фінансування більш пріоритетних напрямів.

Дослідження затверджених державних цільових програм України забезпечить можливість проаналізувати рівень урегульованості проблеми соціально-економічного розвитку прикордонних територій. Серед усієї сукупності державних цільових програм України всього декілька містять ті чи інші заходи, спрямовані на покращення стану прикордонних територій.

Розгляд таких програм почнемо з Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону», реалізація якої розрахована на період до 2015 року. За спрямуванням зазначена програма є правоохоронною, відповідно її увага зосереджена перш за все на охороні державного кордону. Програма передбачає заходи по завершенню демаркації державного кордону та його правового оформлення, облаштування державного кордону поза пунктами пропуску, закупівлю технічних засобів охорони державного кордону та створення автоматизованих систем охорони державного кордону. Також розроблено заходи подальшого розвитку мережі пунктів пропуску з метою підвищення якості і швидкості їх функціонування: оптимізація їх кількості, будівництво нових та реконструкція існуючих, оснащення сучасним обладнанням, розвиток інфраструктури зон обслуговування осіб, що перетинають державний кордон, впровадження сучасних методів митного контролю, організація спільного із суміжними державами контролю в пунктах пропуску. Крім того планується покращення умов прикордонного співробітництва та ви-



користання транзитного потенціалу, передбачається спростити порядок перетину кордону громадянами, що мешкають у прикордонних територіях [242].

Отже, заходи Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» спрямовані лише на деякі аспекти з усієї сукупності проблем розвитку прикордонних територій: охорона державного кордону, розвиток пунктів пропуску та зон обслуговування, міжнародне співробітництво з питань перетину кордону та спрощення перетину кордону громадянами прикордонних територій.

Програма розвитку національної мережі транспортних коридорів в Україні на 2006-2010 роки була зорієнтована на створення комфортних умов для міжнародних перевезень. З метою їх удосконалення розроблено заходи інтеграції транспортної системи України до транс'європейської шляхом запровадження разом із сусідніми державами спільних технологій транзитних перевезень і наскрізних тарифів. Деякі заходи, хоч і спрямовані на підвищення якості транспортних послуг, також позитивно впливають і на стан прикордонних територій: відкриття нових маршрутів перевезень веде за собою будівництво нових автомобільних доріг та реконструкцію існуючих, впровадження таких супутніх послуг, як страхування, ремонт, технічне обслуговування, заправка транспортних засобів, сприяють створенню нових робочих місць особливо на територіях, наближених до лінії кордону [247]. Отже, дана Програма лиш незначним чином впливає на соціально-економічний стан прикордонних територій, крім того її виконання було розраховане на період 2006-2010 років і рішення про продовження її реалізації прийнято не було.

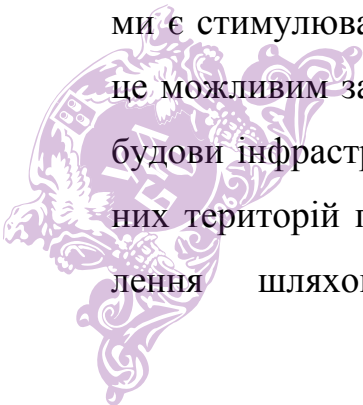
Приблизно з тими ж цілями та пріоритетами було розроблено Програму розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей, яка реалізовувалася у 2004-2010 роках. Ця Програма дещо доповнює попередню стосовно екологічної складової: передбачено зменшення техногенного впливу функціонування транспортних коридорів на навколишнє природне середовище [246]. Заходи екологічного спрямування є не менш вагомими для

прикордонних територій, ніж соціальні та економічні, однак виконання і цієї Програми завершилося у 2010 році.

Державна цільова програма забезпечення митних органів технічними засобами митного контролю, розрахована на 2004-2010 роки, має на меті забезпечення митних органів сучасними технічними засобами митного контролю для підвищення ефективності протидії переміщенню через митний кордон заборонених та небезпечних товарів і транспортних засобів [243]. Вплив даної програми на стан прикордонних територій можна назвати побічним, оскільки наслідком виконання програми має бути зменшення обсягів контрабанди та масштабів нелегальної еміграції.

Однак в Україні все ж діє цільова програма, заходи якої регулюють досить багато аспектів соціально-економічного розвитку прикордонних територій. Мова йде про Державну програму розвитку транскордонного співробітництва, реалізація якої здійснювалася у 2007-2010 роках та була продовжена на період 2011-2015 років. Відповідно до назви увага програми найбільше сконцентрована саме на активізації транскордонного співробітництва. З цією метою передбачено збільшення кількості пунктів пропуску та розбудову прикордонної інфраструктури для оптимізації переміщення товарів та людей (перекликається з Державною цільовою правоохоронною програмою «Облаштування та реконструкція державного кордону»), удосконалення транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності (перекликається з Програмою розвитку національної мережі транспортних коридорів), розвиток співробітництва між територіальними громадами країн, посилення взаємодії у сфері підприємницької діяльності, туристичній галузі та інші заходи [241].

Що ж стосується стану прикордонних територій, одним з напрямів програми є стимулювання їх економічного розвитку. Розробники програми вбачають це можливим за умови підтримки малого і середнього підприємництва та розбудови інфраструктури прикордонних регіонів. У соціальній сфері прикордонних територій програма має намір підвищити добробут та рівень життя населення шляхом створення об'єктів соціальної інфраструктури та



соціокультурного співробітництва. Ще одним зі спрямувань програми є охорона навколишнього природного середовища.

Необхідно зазначити, що заходи щодо забезпечення розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, які містяться у додатку до програми, окрім аспектів самого транскордонного співробітництва, дійсно передбачають конкретні кроки щодо охорони навколишнього середовища, декілька містобудівних проектів (які, однак, охоплюють лише частину прикордонних територій України). Але заходи підтримки соціальної сфери зводяться переважно до інформаційної діяльності: проведення спільних конференцій, семінарів і т.д. Крім того програмою не зазначено форми запланованого налагодження співпраці між українськими та іноземними закладами охорони здоров'я, що теж може зводитися лише до інформаційної співпраці.

Варто також звернути увагу на те, що Перелік великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва України, що міститься у додатку до програми, на 80 % складають проекти розвитку прикордонних служб: фінансове забезпечення пунктів пропуску та митних органів. І лише два проекти стосуються сфери охорони навколишнього природного середовища: «Екологічна безпека та попередження населення про можливі повені» та «Інвентаризація, оцінка, попередження антропогенних джерел забруднення в нижніх водах р. Дунай України та Румунії».

Розглянувши Державну програму розвитку транскордонного співробітництва, можна зробити висновок, що хоч програма і розглядає соціальний та економічний розвиток прикордонних територій як напрями концентрації своїх зусиль, однак перелік заходів та проектів свідчить про те, що програма перш за все спрямована на удосконалення транскордонного співробітництва, і пріоритет фінансування належить таким об'єктам, як пункти пропуску, зони обслуговування в їх межах, митні органи.

Отже, більшість проаналізованих програм тільки частково задовольняє потреби соціально-економічного розвитку прикордонних областей, а Державна програма розвитку транскордонного співробітництва хоч і містить напрацюван-

ня стосовно прикордонних територій, однак її основним спрямуванням все ж залишається транскордонне співробітництво. Оскільки аналіз, проведений в попередніх розділах роботи, довів, що розвиток прикордонних територій України є важливим елементом державної політики, існує необхідність розробки такої державної цільової програми, яка б містила заходи, спрямовані на усі важливі аспекти соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

Для виконання цієї мети необхідно розглянути порядок розробки і реалізації державних цільових програм. Цей процес законодавчо регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», на основі якої було розроблено схематичне відображення механізму здійснення державної цільової програми (рис. 6.6).

Ініціювання розробки державної цільової програми є першим кроком у цьому процесі. Ініціювання розроблення програми здійснюється за таких умов:

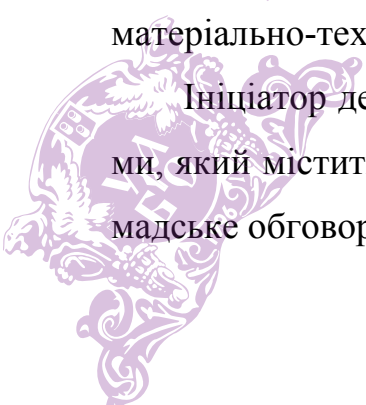
– наявність проблеми, яку не можна розв'язати засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);

– необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;

– наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів [245].

Ініціатор державної цільової програми розробляє проект концепції програми, який містить 7 пунктів. Після опублікування проекту відбувається його громадське обговорення з метою формування пропозицій доопрацювання проекту.



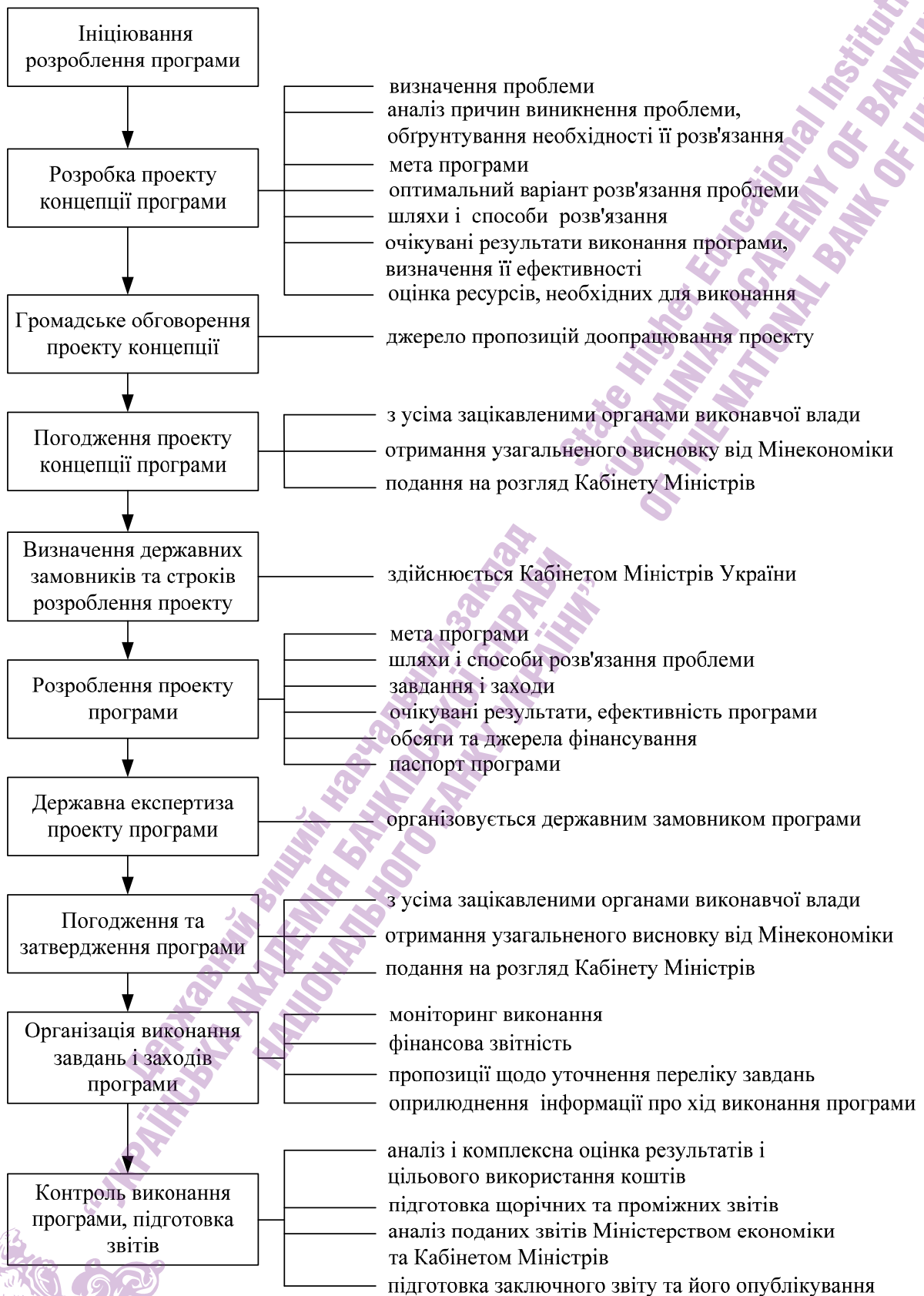


Рис. 6.6. Механізм здійснення державної цільової програми [245]



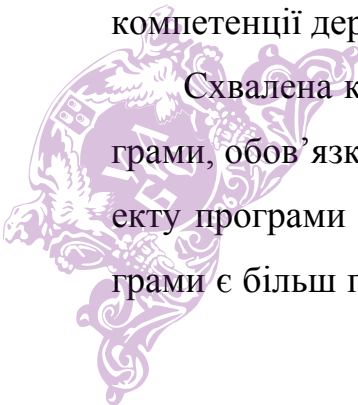
Погодження проекту концепції відбувається в декілька етапів, на першому з яких ініціатор погоджує проект з Мінфіном, Мінпраці, МОН, Мінприроди, НАЕР, Держінвестицій та іншими заінтересованими органами виконавчої влади. Після чого Мінекономіки складає узагальнений висновок, який може містити пропозиції доопрацювання проекту концепції. Погоджений проект концепції разом з узагальненим висновком Мінекономіки, інформацією про результати громадського обговорення подається ініціатором на розгляд Кабінету Міністрів України [245].

Під час погодження проекту концепції програми враховуються:

- пріоритетність проблеми;
- інноваційна спрямованість;
- обґрунтованість, комплексність та екологічна безпека програмних заходів, строк їх здійснення;
- наявність реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету;
- співвідношення фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел;
- соціально-економічна ефективність програми, очікувані кінцеві результати виконання програми та її вплив на соціально-економічний та культурний розвиток України.

У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розроблення проекту програми, визначає одного або кількох державних замовників, строк розроблення проекту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України. За наявності більше ніж одного державного замовника визначається державний замовник-координатор [245]. До компетенції державного замовника належить визначення керівника програми.

Схвалена концепція є базою для розробки проекту державної цільової програми, обов'язкові компоненти якої відображені на рис. 6.6. Деякі складові проекту програми мають ті ж назви, що й складові концепції, однак розділи програми є більш ґрунтовними та деталізованими. У процесі державної експертизи



перевіряється відповідність програми законодавчо визначеним критеріям. Погодження проекту програми відбувається в такому ж порядку, як і погодження проекту концепції програми.

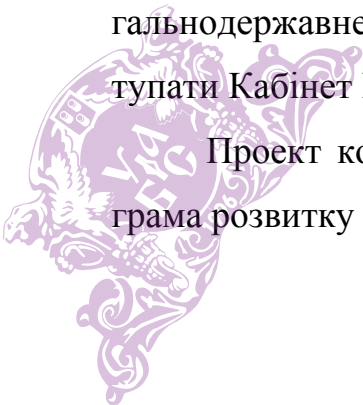
На керівника програми покладається уся відповідальність за виконання програми. У процесі реалізації програми державний замовник виконує такі функції: проводить моніторинг ходу виконання, надає звіти, за необхідності пропонує уточнення заходів програми, оприлюднює інформації про процес виконання програми.

Контроль виконання програм проводиться за декількома напрямками:

- державний замовник аналізує результати та здійснює їх комплексну оцінку, а також перевіряє цільове використання коштів;
- підготовка щорічних та проміжних звітів (також здійснюється державним замовником);
- Міністерство економіки та Кабінет Міністрів України аналізують подані звіти;
- підготовка заключного звіту та його опублікування по закінченню строку реалізації програми. У заключному звіті мають бути відображені основні дані програми, мета та результати її досягнення, характеристики фінансування програми, оцінка ефективності.

Розгляд механізму здійснення державної цільової програми дозволяє зробити висновок, що концепція програми є документом, що ініціює створення нової державної цільової програми та виступає її базисом. Саме тому за результатами проведеного дослідження нами запропоновано проект концепції державної цільової програми, розроблений для вирішення проблем соціально-економічного розвитку прикордонних територій. Оскільки програма має загальнодержавне значення і загальнодержавний масштаб, її ініціатором має виступати Кабінет Міністрів України.

Проект концепції державної цільової програми «Загальнодержавна програма розвитку прикордонних територій» наведено в Додатку Ф.



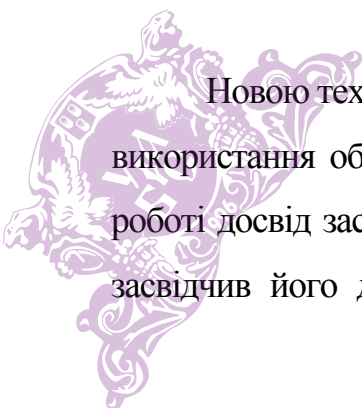
Отже, порівняння бюджетної програми і державної цільової програми за декількома ознаками дозволило зробити висновок, що державна цільова програма є більш доречним інструментом бюджетної політики для вирішення такої важливої проблеми, як розвиток прикордонних територій, оскільки ця проблема має національний характер, не обмежується лише економічною сферою та потребує координації зусиль різних органів виконавчої влади.

У ході аналізу ухвалених державних цільових програм було з'ясовано, що чотири програми стосуються прикордонних територій, однак вони тільки частково задовольняють потреби соціально-економічного розвитку прикордонних областей, крім того термін виконання більшості з них вже завершився. А Державна програма розвитку транскордонного співробітництва хоч і містить напрацювання стосовно прикордонних територій, однак її основним спрямуванням все ж залишається транскордонне співробітництво. З урахуванням того, що розвиток прикордонних територій України є важливим елементом державної політики, очевидно є необхідність розробки такої державної цільової програми, яка б містила заходи, спрямовані на усі важливі аспекти соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

З цією метою було розглянуто порядок розробки і виконання державних цільових програм і з'ясовано, що концепція програми є документом, що ініціює створення нової державної цільової програми та виступає її базисом. Саме тому за результатами проведеного дослідження нами запропоновано проект концепції державної цільової програми, розроблений для вирішення проблем соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

## ВИСНОВКИ ПО РОЗДІЛУ 6

Новою технологією бюджетного управління, розробленою з метою ефективного використання обмежених ресурсів, є програмно-цільовий метод. Проаналізований в роботі досвід застосування програмно-цільового методу розвиненими країнами світу засвідчив його дієвість. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному



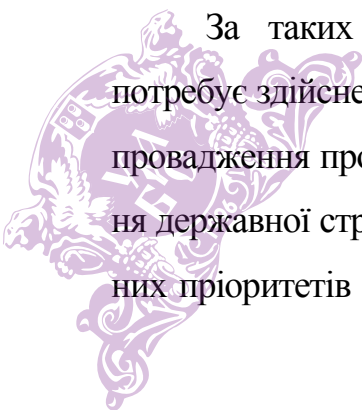
управлінні забезпечує формування безпосереднього зв'язку між бюджетними видатками та результатами, отриманими від їх залучення. Програмно-цільовий метод є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам. В роботі узагальнено основні етапи складання і формування державного бюджету.

Складовими програмно-цільового методу є: бюджетна програма, показники виконання бюджетної програми, стратегічне планування, середньострокове планування видатків, середньострокове планування доходів, довгострокове планування капітальних інвестицій, моніторинг, контроль та оцінка виконання програм, прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості.

За результатами проведеного дослідження узагальнено перелік переваг і здобутків, яких можна досягти за рахунок використання програмно-цільового методу. Об'єднуючи здобутки усіх напрямів, програмно-цільовий метод при повноцінному його застосуванні здатен забезпечити досягнення таких цілей як: підвищення якості розробки бюджетної політики держави, ефективний розподіл і продуктивне використання обмежених фінансових ресурсів бюджету, високий рівень соціальної вагомості послуг, наданих населенню.

Однак запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України пов'язане з багатьма проблемами. Основними з них є вибіркоче використання елементів методу, недосконалість нормативно-правового регулювання його застосування, слабкий розвиток стратегічного планування в державі і, як результат, відсутність довгострокових пріоритетів розвитку, відсутність єдиної методики розрахунку результативних показників, схвалення бюджетних програм без узгодження з бюджетними ресурсами та інші.

За таких умов повноцінне запровадження програмно-цільового методу потребує здійснення таких заходів, як розробка і прийняття Закону України «Про запровадження програмно-цільового методу бюджетування», закону щодо регулювання державної стратегії, розробка бюджетної стратегії з урахуванням загальнодержавних пріоритетів розвитку, розробка механізмів планування бюджету на середньост-



рокову перспективу, розробка методичних рекомендацій щодо розрахунку результативних показників виконання бюджетних програм, затвердження бюджетних програм на конкурентних засадах, дотримання єдності структури бюджетних програм на усіх рівнях управління, залучення службовців високої кваліфікації, здійснення обов'язкового аудиту використання коштів бюджету.

Порівняння бюджетної програми і державної цільової програми за декількома ознаками дозволило зробити висновок, що державна цільова програма є більш до речним інструментом бюджетної політики для вирішення такої важливої проблеми, як розвиток прикордонних територій, оскільки ця проблема має національний характер, не обмежується лише економічною сферою та потребує координації зусиль різних органів виконавчої влади.

У ході аналізу ухвалених державних цільових програм було з'ясовано, що чотири програми стосуються прикордонних територій, однак вони тільки частково задовольняють потреби соціально-економічного розвитку прикордонних областей, крім того термін виконання більшості з них вже завершився. А Державна програма розвитку транскордонного співробітництва хоч і містить напрацювання стосовно прикордонних територій, однак її основним спрямуванням все ж залишається транскордонне співробітництво. З урахуванням того, що розвиток прикордонних територій України є важливим елементом державної політики, очевидно є необхідність розробки такої державної цільової програми, яка б містила заходи, спрямовані на усі важливі аспекти соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

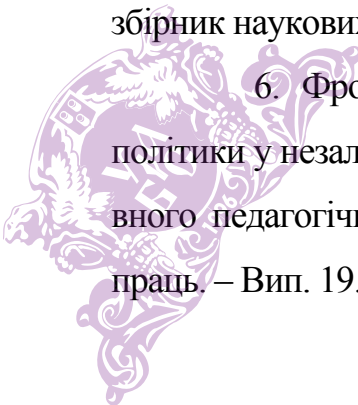
З цією метою було розглянуто порядок розробки і виконання державних цільових програм і з'ясовано, що концепція програми є документом, що ініціює створення нової державної цільової програми та виступає її базисом. Саме тому за результатами проведеного дослідження нами запропоновано проект концепції державної цільової програми, розроблений для вирішення проблем соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

У ході дослідження обґрунтовано необхідність реформування системи бюджетного менеджменту в Україні з урахуванням державної політики в прикордонних територіях. Володіючи цілим рядом специфічних властивостей, прикордонні

території відрізняються від решти регіонів країни, і, як правило, є депресивними з точки зору рівня соціально-економічного розвитку. Фінансовою основою розвитку прикордонних територій є місцеві бюджети. Пропоновані рекомендації по реформуванню системи бюджетного управління спрямовані на зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів, вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, що стане запорукою їх більш ефективної діяльності та дієвим інструментом по забезпеченню соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

Результати, отримані автором і представлені в даному розділі було опубліковано у таких працях автора:

1. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.
2. Фролов С. М. Бюджетне регулювання розвитку регіонів // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 27. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. – С. 98–105.
3. Фролов С. М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / С. М. Фролов, І. М. Воліна // Вісник Української академії банківської справи. – 2009. – № 2. – С. 17–22.
4. Фролов С. М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С. М. Фролов, О. О. Білопільська // Вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1. – С. 8–14.
5. Деркач М. А. Удосконалення планування при формуванні місцевих бюджетів прикордонних регіонів / М. А. Деркач, О. І. Вискуб, С. М. Фролов, В. М. Олійник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 4. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2000. – С. 199–201.
6. Фролов С. М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С. М. Фролов // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського : збірник наукових праць. – Вип. 19. Серія «Історія». – Вінниця, 2011. – С. 214–218.



## ВИСНОВКИ

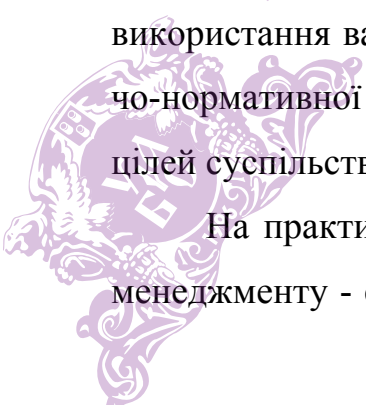
Бюджетна політика є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомою складовою фінансової і економічної політики. Від своєчасного визначення напрямів бюджетної політики багато в чому залежить функціонування бюджетної системи в цілому. В сучасних умовах економічного буття без ефективної бюджетної політики неможливо забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку країни, подолання наслідків фінансової кризи, зростання добробуту населення, покращення діяльності суб'єктів господарювання.

Формування бюджетної політики є надзвичайно складним механізмом, який потребує врахування багатьох факторів, залежить від концептуальних засад розвитку держави і суспільства, пріоритетів економічної і фінансової політики держави, виконання нею своїх основних функцій.

Розглянуті в роботі підходи щодо визначення сутності бюджетної політики різними науковцями дозволили узагальнити існуючі точки зору і виокремити найбільш важливі елементи, які обов'язково супроводжують процес формування і впровадження в дію бюджетної політики: 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; включає дії з фінансовими ресурсами і рамках бюджетних відносин.

На базі зазначених рис було сформульоване авторське визначення бюджетної політики як комплексу заходів в складі фінансової політики, які формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади по 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 конкретному етапі розвитку держави.

На практиці бюджетна політика реалізується за допомогою бюджетного менеджменту - сукупності взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), при-



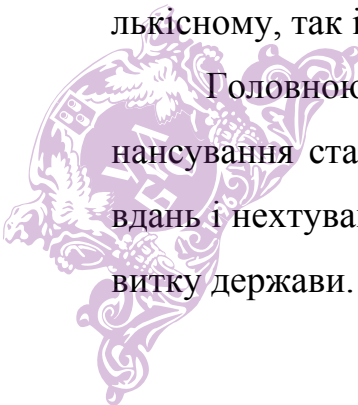
йомів та методів, які спрямовані на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають в процесі руху бюджетних потоків.

Система управління бюджетом є комбінацією двох елементів. Першим є сукупність органів управління. Другим – етапи та методи управлінської діяльності в бюджетному процесі.

Бюджетний менеджмент – це комплексна системи реалізації сукупності управлінських функцій державними органами регулювання бюджетного процесу, шляхом використання специфічних прийомів і методів, спрямованих на ефективне регулювання бюджетних потоків. Існуюча система управління бюджетом в цілому відповідає сучасним вимогам, але окремі її елементи потребують вдосконалення. Зокрема 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.

Важливим елементом системи бюджетного менеджменту є оперативне управління бюджетом. Дослідження стану оперативного управління бюджетом України в часи світової фінансової кризи дозволило виявити основні тенденції, характерні для кризового бюджетного управління, – відмова від стратегічної орієнтації бюджету на користь вирішення тактичних завдань, хронічне недофінансування статей на економічний розвиток при одночасному зростанні видатків на утримання органів правопорядку, судової влади та соціальних статей державного бюджету, зростання кількості бюджетних правопорушень як в кількісному, так і грошовому вигляді.

Головною проблемою оперативного управління бюджетом України є фінансування статей, які в більшій мірі спрямовані на вирішення тактичних завдань і нехтування стратегічно важливими витратами з позицій перспектив розвитку держави.





Оцінка контрольних заходів в комплексі оперативного управління бюджетом України показала, що кількість порушень за зазначені роки зростала як в кількісному, так і грошовому виразі. Тому можна стверджувати, що заходи наступного контролю не є працездатними, а органи державної влади, які відповідальні за їх проведення свою роботу виконують на недостатньому рівні.

Таким чином, на основі фактичного матеріалу було переконливо доведено неефективність роботи органів оперативного управління бюджетом через неспроможність формування реалістичних планів і виконання прийнятих планових показників.

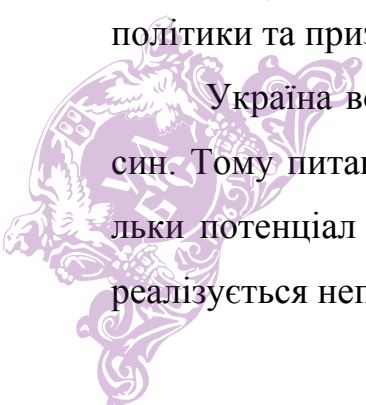
Бюджетний процес в Україні пройшов значний еволюційний шлях, втім і на сьогодні цілий ряд проблем залишається невирішеним – починаючи від самого процесу прийняття бюджету, закінчуючи його виконанням та відповідальністю за бюджетні порушення.

Умовно проблеми бюджетного процесу в Україні можна розділити на три категорії:

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

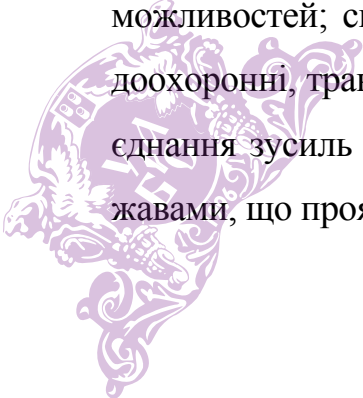
Дані проблеми тісно пов'язані між собою та є частиною більш загального питання – відсутності довгострокової стратегії розвитку України. В умовах невизначеності цілей розвитку країни Державний бюджет використовується лише для вирішення поточних проблем. Переважання соціальних трансфертів підриває майбутній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

Україна володіє значним потенціалом по організації міжнародних відносин. Тому питання прикордонних територій дуже важливе для вивчення, оскільки потенціал саме прикордонних територій в Україні на сьогоднішній день реалізується неповністю.



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 (в даному випадку держав), при чому прикордонна область утворює зону зі специфічними властивостями, до яких можна віднести наявність кордону; наявність певних природно-географічних умов та приналежність 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; значний рівень залучення місцевої громади до транскордонного співробітництва; значно вище навантаження на інфраструктуру (дороги, зв'язок, сфера обслуговування, придорожня інфраструктура тощо); особливості, пов'язані із національним складом прикордонних територій (наявність національних меншин, представників декількох етнічних груп); прикордонні території є периферійними по відношенню до адміністративних центрів своїх країн.

Що стосується особливостей прикордонних територій з точки зору функціонального навантаження, то були виділені наступні: забезпечують трансграничний рух товарів; виконують контактні і бар'єрні функції під натиском динамічно зростаючого трансграничного руху населення у формах міжнародної міграції трудових ресурсів, туризму, ділових і просвітницьких поїздок, які є проявом глобалізації господарських стосунків; підвищений рівень повноважень місцевих органів влади, зокрема у галузі співробітництва з органами влади відповідних територій зарубіжних країн; здійснюють міждержавні зв'язки оминаючи центральні органи влади, що визначаються місцевими адміністраціями із своїх локальних інтересів і можливостей; спільні проблеми транскордонного характеру (екологічні, природоохоронні, транспортні, комунікаційні тощо), для розв'язання яких необхідне поєднання зусиль держав-сусідів; чітко визначені спільні інтереси з сусідніми державами, що проявляються у різних формах міжнародного співробітництва.



На базі проведеного дослідження різних підходів до трактування сутності прикордонних територій, виходячи з виділених характеристик прикордонних територій в роботі запропоноване власне тлумачення терміну. Прикордонна територія – така адміністративно-територіальна одиниця (або її частка, або їх об'єднання), частиною якої є державний кордон, яка володіє рядом специфічних особливостей, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), та яка бере приймає участь у виконанні специфічних функцій, пов'язаних з транскордонною діяльністю (експорт/імпорт товарів та послуг, міграція робочої сили тощо).

В якості основного критерію, що ідентифікує прикордонну територію виступає відстань від державного кордону (як правило 30-50 км від кордону). В той же час необхідно враховувати і економічні та соціокультурні, історичні особливості території, що може значно розширити 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.

Державна політика в прикордонних територіях базується на декількох законодавчо-нормативних актах, прийнятих у різні роки, які відображають послідовний розвиток поглядів владних структур на пріоритети регіонального співробітництва з різними державами.

Однією з характеристик прикордонної території є периферійність, наслідком чого часто є низький рівень їх соціально-економічного розвитку. Аналіз практичної реалізації положень Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», який містить цілий перелік різних критеріїв, згідно з якими регіон, промисловий або сільський район, місто обласного/республіканського значення може бути віднесено до складу депресивних, показав, що за всі роки існування цього законодавчо-нормативного акту депресивних територій не знайшлось.

Аналіз положень Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» засвідчив хибність відбору багатьох критеріїв віднесення території до депресивної. 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 ВРП.

Тому в роботі 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.

В цілому розвитку прикордонних територій заважає ряд об'єктивних і суб'єктивних факторів, а також негативних аспектів його організації. До таких факторів можна віднести невеликі обсяги фінансування; недостатню економічну спрямованість проектів транскордонного співробітництва, обмежені повноваження органів місцевого самоврядування в сфері транскордонного співробітництва; недооцінка можливостей транскордонного співробітництва з боку влади; слабка інформаційні підтримка щодо питань прикордонного співробітництва; слабка система моніторингу виконаних проектів; складність процедури отримання віз громадянами України для підтримання контактів з сусідніми регіонами Європейського Союзу.

Розв'язання вищезазначених проблем потребує реалізації низки заходів, які, в свою чергу, виступатимуть удосконаленням державної політики розвитку прикордонних територій, до яких можна віднести: збільшення обсягів фінансової підтримки; розвиток кадрового і матеріального забезпечення відповідних органів місцевої влади; пом'якшеного візового режиму для громадян України; посилення економічної складової проектів прикордонного співробітництва; розвиток прикордонної інфраструктури; формування сприятливого бізнес-середовища; проведення бюджетної реформи з розширенням повноважень місцевих бюджетів тощо.

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 переважання тісних господарських зв'язків з Росією. 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. При чому процес цей 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. Все це вимагає розробки відповідних методичних основ для того, щоб інтерес потенційний перетворився на реальні міждержавні проекти. Прикордонні території в цьому плані мають стати форпостом по відновленню співробітництва, виходячи з їх унікального географічного розташування і можливостей, що воно надає.

Розвиток відносин України з Росією є важливою складовою державної політики. Важливе місце в цьому процесі має відводитись прикордонним територіям, що виступають свого роду «буфером» між двома державами. Аналіз проведений в роботі показав, що співпраця Росії і України може розвиватись 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. В роботі запропоновані методичні підходи, що допоможуть вирішити поточні проблеми у російсько-українських відносинах та нададуть необхідний інструментарій для ефективної співпраці (рис. 2). Логіка пропозицій полягає в тому, що перш за все необхідно визначитись зі сферою, в якій виникла проблема чи в якій необхідно налагодити відносини, далі визначається форма співпраці, виходячи з цього пропонується набір типових інструментів. При чому акцент робився саме на формах і інструментах прикордонної співпраці.

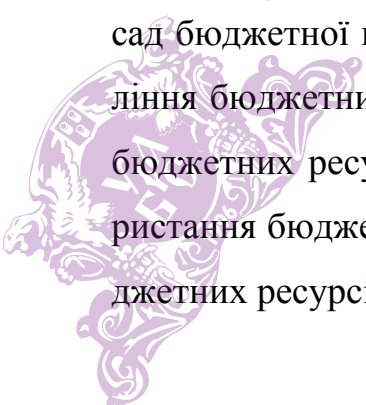
Детальний аналіз україно-російських відносин протягом незалежності України дозволив визначити коло проблем, з якими постійно доводиться зустрічатись та в якості ілюстрації практичної реалізації запропонованих методичних основ прикордонного співробітництва розроблено рекомендації по розв'язанню існуючих проблем.

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 в порівнянні з усіма іншими регіонами України. Сумська область межує з такими областями Російської федерації як Курська, Белгородська і Брянська.

Аналіз, проведений в роботі, показав, що Сумська область дуже залежна від зовнішньоекономічних відносин, оскільки основу її ВВП складають експортно-імпортні операції, що є типовим для прикордонної території. Російська федерація є головним економічним партнером Сумської області, при чому з роками її роль лише зростає. На сьогодні її доля в зовнішньоторговельному обороті складає майже 50%.

Практично відносини з прикордонними російськими територіями здійснюються у формі експортно-імпортних операцій, реалізації спільних проектів в сфері науки, екології, інформаційній, туристичній та соціальних сферах, проведенні виставок-ярмарків, спільних круглих столів тощо. Найбільш важливі напрями взаємодії зафіксовані відповідними міжнародними договорами.

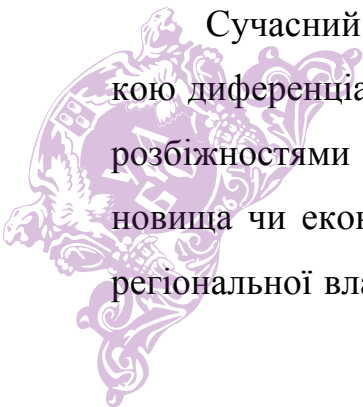
Вирішення соціально-економічних проблем розвитку як країни, так і її регіонів забезпечується бездоганною роботою бюджетного механізму, який має значну кількість важелів, що уможливають здійснення державою розподільчих та перерозподільчих функцій і в свою чергу сприяє реалізації основних засад бюджетної політики. Бюджетний механізм включає в себе механізм управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами; механізм формування бюджетних ресурсів; механізм розподілу бюджетних ресурсів; механізм використання бюджетних ресурсів; механізм контролю та аналізу використання бюджетних ресурсів.



З метою збалансування соціально-економічного розвитку територій країни, бюджетне регулювання передбачає надання бюджетних ресурсів із бюджетів вищих рівнів бюджетам нижчих рівнів, тобто механізми бюджетного вирівнювання.

Основними інструментами бюджетного вирівнювання в Україні є дотації, субвенції, субсидії, міжбюджетні трансферти. Аналіз особливостей бюджетного вирівнювання в Україні дозволив визначити підходи, яких необхідно дотримуватись при його здійсненні: прийняття до уваги та врахування існуючих розбіжностей в соціально-економічному розвитку територій, особливостей їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, соціально-демографічні та інші умови, які призводять до суттєвих відмінностей у бюджетних видатках; розробка 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 супроводжуватись вирівнюванням їх доходної 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 доходної 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.

Сучасний стан регіонального розвитку України характеризується високою диференціацією регіонів за рівнем людського розвитку. Це обумовлено як розбіжностями 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

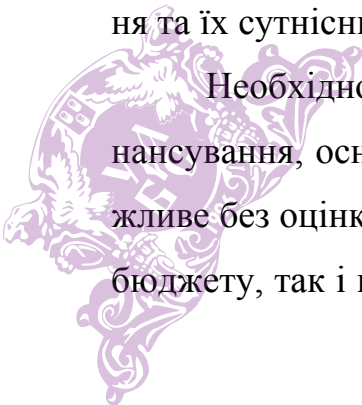


периферії та інших факторів досить часто є регіонами депресивними, незважаючи на значний експортно-імпортний потенціал. Тому для подолання розривів у фінансуванні регіонів виникає необхідність застосування бюджетного вирівнювання як механізму перерозподілу бюджетних фінансових ресурсів між регіонами. Втім аналіз поточної системи бюджетного вирівнювання виявив критичну масу недоліків як в її практичній реалізації, так і законодавчо закріплених нормах. Перебудова існуючої системи бюджетного вирівнювання вимагає відповідного теоретико-методичного забезпечення.

Аналіз наукових підходів до розуміння сутності і особливостей бюджетного вирівнювання дозволив запропонувати авторський підхід до побудови системи бюджетного вирівнювання в країні, практично реалізований у вигляді алгоритму, основними блоками якого є вибір типу міжбюджетних відносин (децентралізований, кооперативний); визначення мети вирівнювання (вирівнювання стартових умов, вирівнювання споживання державних послуг); визначення масштабів горизонтального вирівнювання; вибір видів бюджетних трансфертів (дотації, субвенції, субсидії); визначення особливостей формування фонду бюджетних трансфертів; вибір методу розподілу бюджетних трансфертів (пропорційний, формульний, компенсаційний, як частина річного місцевого бюджету).

Аналіз бюджетного вирівнювання в Україні показав, що існує значна кількість проблем і суперечностей в даному процесі. Першим кроком для їх розв'язання має бути розробка принципів бюджетного вирівнювання, що створять необхідний фундамент для удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні. З урахуванням існуючих проблем, на основі аналізу досвіду розвинених країн світу було уточнено перелік принципів бюджетного вирівнювання та їх сутнісних характеристик.

Необхідною умовою розвитку прикордонних територій є адекватне їх фінансування, основою якого є бюджет. Втім якісне бюджетне планування неможливе без оцінки можливостей прикордонних територій як з точки зору доходів бюджету, так і витрат, що в сукупності утворюють бюджетний потенціал регіо-





ну. На сьогоднішній день відсутні методики і наукові наробітки щодо оцінки бюджетного потенціалу прикордонних територій.

Бюджетний потенціал прикордонної території – здатність прикордонної території акумулювати необхідну кількість фінансових ресурсів для забезпечення наявних потреб з урахуванням економічного стану та тенденцій розвитку.

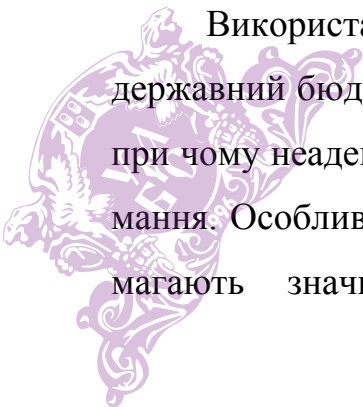
На базі кореляційно-регресійного аналізу, розроблено багатофакторну лінійну регресійну модель оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території. Було виділено перелік факторів, що потенційно впливають на бюджетний потенціал прикордонної території (кількість населення, валовий регіональний продукт, кількість безробітних, обсяг інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій, обсяги імпорту, експорту тощо).

На основі статистичного аналізу економічних показників Сумської області, визначено, що найбільший вплив на бюджетний потенціал прикордонної території здійснюють обсяг валового регіонального продукту, обсяги прямих іноземних інвестицій та кількість безробітних.

Результати роботи моделі можна оцінити як досить якісні, про що свідчать дані регресійної статистики, зокрема значення R-квадрату, яке майже дорівнює 1.

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 буде характеризувати ступінь використання потенціалу. Чим ближче він до 1, тим вищий ступінь використання потенціалу, тим ефективніше працює бюджетна система прикордонної території.

Використання фінансових ресурсів держави, що розподіляються через державний бюджет України не дає адекватного соціально-економічного ефекту при чому неадекватність проявляється як в обсягах ефектів, так і в часі їх отримання. Особливо це актуально для прикордонних територій, оскільки вони вимагають значної державної підтримки. Обсяг отриманих соціально-



економічних результатів нееквівалентний затracеним на нього ресурсам і не відповідає очікуваним результатам. Така 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 в прикордонних територіях.

Важливою складовою процесу управління бюджетом є сукупність інститутів державної влади, що в ньому приймають пряму і опосередковану участь. Інституціональна складова бюджетного менеджменту в Україні представлена органами виконавчої і законодавчої влади на центральному, обласному і місцевому рівнях, що виконують функції з розробки, оперативного управління і контролю за реалізацією бюджету. Базовими інститутами бюджетного менеджменту є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державне казначейство України, Контрольно-ревізійне управління України, Податкова адміністрація України, обласні та місцеві ради.

Аналіз, проведений в роботі показав, що інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні є досить розгалуженою і важкою для сприйняття. Тому необхідно чітко, за певними критеріями, розподілити органи державної влади відповідно до їх функцій, завдань, рівнів і функціональних обов'язків у бюджетному процесі.

Залежно від того, який аспект бюджетного менеджменту розглядати, можна виділити цілий ряд класифікаційних ознак щодо групування інституцій, які приймають участь у бюджетному процесі. Складність даного питання обумовлено тим, що бюджетний процес, з точки зору його інституційної складової відбувається у трьохвимірному просторі, вимірами якого є гілка влади, рівень влади і етапи бюджетного процесу.

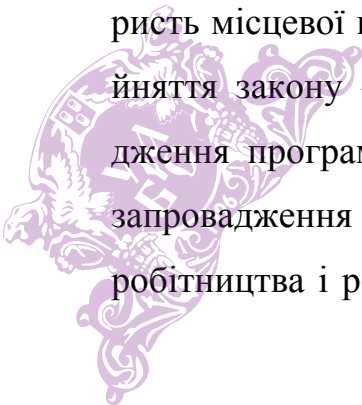
Куб, що утворюється в результаті взаємодії виділених ліній координат, виходячи з розшифровки значень кожної з класифікаційних ознак, розподіля-

ється на 21 двовимірний сектор. Кожний із секторів містить перелік державних інституцій, що приймають участь у бюджетному процесу. Сектори в свою чергу утворюють 18 фігур, кожна з яких характеризується певним співвідношенням гілок влади, її рівнів та етапів бюджетного процесу.

Оскільки трьохвимірна модель не дозволяє, виходячи з міркувань наочності і простоти сприйняття відобразити конкретні інститути, що відповідають тій чи іншій комбінації координат, в роботі розділено трьохвимірну систему на три двомірні і відображено інститути залежно від комбінації класифікаційних ознак.

Запропонований в роботі підхід до інституціональної характеристики бюджетного менеджменту в Україні, дозволяє, оперуючи секторами трьохвимірного простору досить швидко і чітко ідентифікувати певну інституцію, залежно від того, на якому рівні влади вона знаходиться, до якої гілки відноситься та в якому з етапів бюджетного процесу бере участь.

Прикордонні території є специфічними регіонами України з рядом властивостей, що обумовлює необхідність додаткової уваги з боку державної влади. На сьогоднішній день в сфері державного фінансування розвитку прикордонних територій акумулювалась критична маса проблем, що вимагають негайного вирішення. Аналіз проблем та поточний стан справ у сфері їх розв'язання дозволив сформулювати перелік першочергових заходів по удосконаленню ролі виконавчої та законодавчої влади у фінансуванні розвитку прикордонних територій. До яких ми віднесли розвиток економіки прикордонних територій як державний пріоритет; підвищення ролі держави і державного фінансування в транскордонному співробітництві; якісні зміни в розмірах державного фінансування; зменшення фінансового впливу з боку центральних органів влади на користь місцевої влади; удосконалення нормативного забезпечення, зокрема прийняття закону «Про території перспективного розвитку»; розробка і впровадження програм подолання депресивності територій, зокрема прикордонних; запровадження єдиного державного органу регулювання транскордонного співробітництва і розвитку прикордонних територій; фактична реалізація норм за-



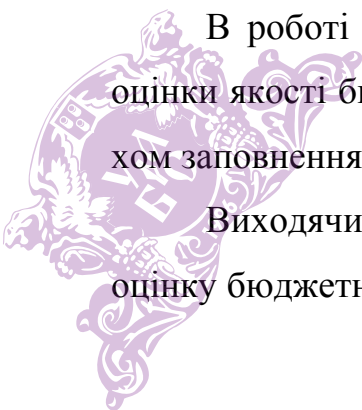
конів та інших нормативно-правових актів, на заміну їх формальній декларації; створення українського державного фонду з фінансування розвитку прикордонних територій як інституції розвитку інвестиційного потенціалу прикордонних територій; реанімація спеціальних економічних зон та впровадження нових форм транскордонного співробітництва з відповідними змінами в бюджетний процес; зміна структури видатків бюджету на користь статей економічного розвитку; створення спеціальних державних фондів по підтримці транскордонного співробітництва; розробка та реалізація державних цільових програм по розвитку прикордонних територій; удосконалення нормативно-правової бази щодо визначення депресивних територій та фінансування їх розвитку.

Важливим елементом системи заходів по удосконаленню інституціональної складової управління бюджетом є оцінка її якості. На сьогоднішній день відсутній моніторинг якості бюджетного процесу як на загальнодержавному рівні, так і на рівні розпорядників бюджетних коштів. За умов відсутності інформації щодо недоліків в поточній та загальній організації бюджетного процесу складно проводити ефективні реформи по усуненню недоліків та підвищенню ефективності бюджетного управління, неможливо оцінити адекватність роботи тієї чи іншої інституції, що приймає участь у бюджетному процесі та є його невід'ємною складовою.

В той же час досвід розвинених країн світу, а також Росії свідчать, що контроль якості управління бюджетом є невід'ємною і важливою складовою бюджетного процесу. Виходячи з важливості проблеми і відсутності необхідних науково-методичних напрацювань по її вирішенню, було розроблено теоретико-методологічні підходи для оцінки якості інституціональної складової бюджетного менеджменту в Україні.

В роботі були розроблені методичні підходи щодо побудови методики оцінки якості бюджетного менеджменту. Оцінку пропонується проводити шляхом заповнення анкети з подальшою оцінкою результатів.

Виходячи з особливостей бюджетного процесу та досвіду інших країн, оцінку бюджетного управління доречно проводити за декількома групами пока-



зників, що характеризують ту чи іншу складову бюджетного процесу. Були запропоновані наступні блоки: кадровий потенціал; планування; ефективність управління; контроль; прозорість і зацікавленість у результатах роботи.

Що стосується обробки отриманих результатів, дана проблема є досить нетривіальною з урахуванням наявності декількох блоків питань, що є неуніфікованими з точки зору кількості варіантів відповідей на те чи інше питання. В роботі були запропоновані методичні підходи до інтерпретації результатів анкетування з метою оцінки якості роботи органів бюджетного управління на базі положень і аксіом векторної алгебри.

Інтегральну оцінку пропонується одержувати методом порогового агрегування, метою якого є ранжування векторів, що утворюються в результаті тієї чи іншої експертної оцінки. Залежно від рангу вектору робиться висновок щодо якості роботи органів бюджетного управління спочатку в розрізі конкретного блоку питань, а далі, шляхом підведення підсумку за всіма блоками – одержують інтегральну оцінку.

Оскільки на практиці часто зустрічаються анкети, що поєднують в собі декілька блоків питань, було виведено формулу для розрахунку оцінки для таких випадків.

Для полегшення роботи аналітиків по визначенню класу, до якого належить певний вектор, в роботі запропоновано матриці класів векторів.

Аналіз особливостей бюджетного процесу в Україні та його проблематики, специфіки фінансування розвитку прикордонних територій, дозволив дійти висновку, що ключовою проблемою, яка заважає розвитку прикордонних територій, є поточна система міжбюджетних відносин та неузгодженість окремих складових бюджетного процесу в фінансуванні розвитку прикордонних територій. Детальне дослідження системи міжбюджетних відносин в Україні дозволило виділити проблеми, що існують в цій сфері.

Головний висновок з проведеного аналізу – фактичний стан міжбюджетних відносин в Україні не відповідає принципам бюджетної та регіональної політики, які декларують фінансову самостійність регіонів та необхідність їх гар-

монійного та рівномірного розвитку. В роботі запропоновано алгоритм розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні, що складається з чотирьох етапів: підготовчого (розробка теоретичної бази для реформування); методичного (розробка методичної бази для реформування); етапу реформування (запровадження необхідних заходів); контролю і оцінки (оцінка і корегування процесу реформування). Принциповим ноу-хау є впровадження бюджетних макрорегіонів, головною метою яких є первинне бюджетне вирівнювання, тобто ліквідацію значного розриву в соціально-економічному розвитку, що існує між різними регіонами України. Оцінка різних варіантів складу макрорегіонів дозволила визначити оптимальний варіант, що задовольняє більшості необхідних критеріїв – рівень доходів і витрат місцевих бюджетів на душу населення, кількість населення, що проживає на території областей, що входять до складу макрорегіону і співвідношення між доходами і витратами бюджетного макрорегіону. Запровадження бюджетних макрорегіонів створить необхідне підґрунтя для реалізації комплексу заходів по удосконаленню системи міжбюджетних відносин в Україні, як-то розширення дохідної бази місцевих бюджетів, оптимізація та уточнення витрат місцевих бюджетів, зміна структури бюджетних трансфертів, децентралізація міжбюджетних відносин тощо.

Аналіз, проведений в роботі, показав, що однією з головних проблем бюджетної системи України на сьогодні є місцеві бюджети та особливості організації їх взаємовідносин з бюджетами вищих рівнів. В свою чергу ключовою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність їх доходів витратам, що на них покладені. Для прикордонних територій проблеми місцевих бюджетів набувають гіпертрофованого вигляду, оскільки рівень їх розвитку нижчий за центральні регіони, крім того значна кількість населення прикордонних територій зайнята за кордоном - це призводить до того, що значна частина економіки прикордонного регіону перебуває у тіні, а, отже, дисбаланс, доходів і витрат значно більший ніж в середньому по Україні.

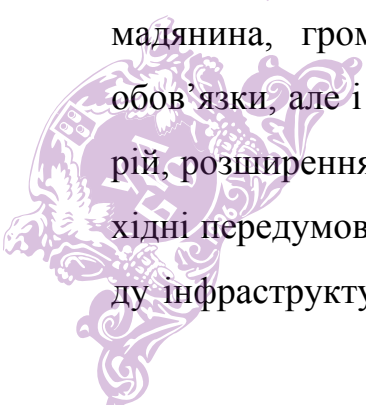
Принциповою позицією в розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів має бути відповідність прав громадян на державні соціальні та інші по-

слуги їх фінансовим обов'язкам у формі податків, зборів і т.д. Тобто основна маса витрат має бути спрямована на виконання соціальних державних функцій та завдань (освіта, медична допомога, культура тощо), в той час як основна маса доходів повинна формуватись за рахунок податків та зборів з фізичних осіб, тобто споживачів тих благ, на які спрямовуються витрати.

Встановлення зв'язку між відповідними групами доходів та витрат дозволить підвищити зацікавленість та ефективність місцевих бюджетів як з точки зору видатків, так і з точки зору доходів. Громадяни, що сплачують податки мають усвідомлювати, що їх гроші не спрямовуються на оплату праці державних службовців, на утримання їх автопарку, премії, ремонти приміщень, де вони працюють, а направляються адресно на задоволення їх фактичних та потенційних соціальних потреб як-то охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. Пропонується шляхом бюджетної реформи змінити суспільну свідомість громадян України на західний тип, коли людина чітко знає куди і на які цілі йдуть її гроші і які права вона має за це.

Для забезпечення перелічених вище вимог доцільно розділити місцевий бюджет на три фонди: соціальний, інфраструктурний і фонд розвитку. За кожним з цих фондів закріплені певні функції та відповідні ним групи видатків і статті доходів.

Запропонований підхід до розподілу місцевих бюджетів на соціальний, інфраструктурний фонди та фонд розвитку дозволить підвищити ефективність формування і розподілу фінансів місцевих бюджетів за рахунок відповідності джерел надходжень коштів та статей видатків, їх логічному взаємозв'язку. Платники податків за таких умов чітко знатимуть, на які потреби спрямовуються їх кошти, а головне формується новий для України західний тип свідомості громадянина, який чітко усвідомлює не лише свої фінансові обов'язки, але і права, що з них витікають. З точки зору прикордонних територій, розширення ролі і фінансових можливостей фонду розвитку створює необхідні передумови для їх соціально-економічного розвитку. Запровадження фонду інфраструктури створює передумови для максимальної ефективності функ-



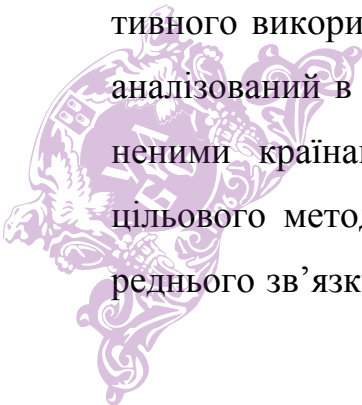
ціонування державних органів, оскільки їх фінансування буде напряду залежати від результатів діяльності. Тим не менш принциповим питанням, що вимагає негайного вирішення, залишається розширення доходної маси місцевих бюджетів, без якого існуюча система місцевих бюджетів та їх роль в соціально-економічному розвитку прикордонних територій залишаться без змін.

Що стосується вирівнювання доходної і видаткової частини місцевих бюджетів, то аналіз досліджень з цього питання виділив дві пануючі думки – включення до доходів місцевих бюджетів податку на нерухомість та податку на додану вартість.

Впровадження податку на нерухомість цілком відповідає принципу відповідності податкової бази видаткам місцевих бюджетів. Тобто права громадян на соціальні послуги з боку держави мають бути підкріплені відповідними обов'язками у вигляді податків і зборів. Втім аналіз положень Податкового кодексу щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (стаття 265) свідчить про відсутність, принаймні в поточній редакції, доходного потенціалу у даного податку для місцевих бюджетів.

Що стосується податку на додану вартість, то аналіз проведений у роботі, дозволив дійти висновку, що стаття «ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (без урахуванням відшкодування)» за обсягами в цілому відповідає поставленій задачі. Таким чином, за рахунок віднесення частки ПДВ до доходів місцевих бюджетів створюються необхідні передумови для вирівнювання видаткових обов'язків і доходних повноважень місцевих бюджетів. Це формує підґрунтя для реформування і оптимізації системи міжбюджетних відносин і забезпечення фактичної фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Новою технологією бюджетного управління, розробленою з метою ефективного використання обмежених ресурсів, є програмно-цільовий метод. Проаналізований в роботі досвід застосування програмно-цільового методу розв'язаними країнами світу засвідчив його дієвість. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному управлінні забезпечує формування безпосереднього зв'язку між бюджетними видатками та результатами, отриманими від





їх залучення. Програмно-цільовий метод є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам. В роботі узагальнено основні етапи складання і формування державного бюджету.

Складовими програмно-цільового методу є: бюджетна програма, показники виконання бюджетної програми, стратегічне планування, середньострокове планування видатків, середньострокове планування доходів, довгострокове планування капітальних інвестицій, моніторинг, контроль та оцінка виконання програм, прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості.

За результатами проведеного дослідження узагальнено перелік переваг і здобутків, яких можна досягти за рахунок використання програмно-цільового методу. Об'єднуючи здобутки усіх напрямів, програмно-цільовий метод при повноцінному його застосуванні здатен забезпечити досягнення таких цілей як: підвищення якості розробки бюджетної політики держави, ефективний розподіл і продуктивне використання обмежених фінансових ресурсів бюджету, високий рівень соціальної вагомості послуг, наданих населенню.

Однак запровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес України пов'язане з багатьма проблемами. Основними з них є вибіркоче використання елементів методу, недосконалість нормативно-правового регулювання його застосування, слабкий розвиток стратегічного планування в державі і, як результат, відсутність довгострокових пріоритетів розвитку, відсутність єдиної методики розрахунку результативних показників, схвалення бюджетних програм без узгодження з бюджетними ресурсами та інші.

За таких умов повноцінне запровадження програмно-цільового методу потребує здійснення таких заходів, як розробка і прийняття Закону України «Про запровадження програмно-цільового методу бюджетування», закону щодо регулювання державної стратегії, розробка бюджетної стратегії з урахуванням загальнодержавних пріоритетів розвитку, розробка механізмів планування бюджету на середньострокову перспективу, розробка методичних рекомендацій

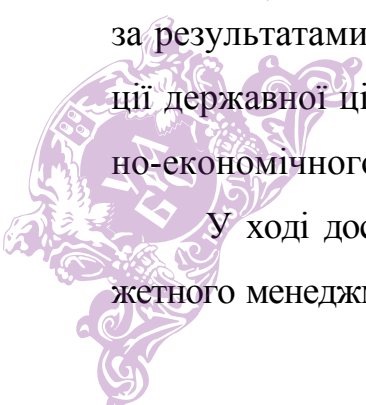
щодо розрахунку результативних показників виконання бюджетних програм, затвердження бюджетних програм на конкурентних засадах, дотримання єдності структури бюджетних програм на усіх рівнях управління, залучення службовців високої кваліфікації, здійснення обов'язкового аудиту використання коштів бюджету.

Порівняння бюджетної програми і державної цільової програми за декількома ознаками дозволило зробити висновок, що державна цільова програма є більш доречним інструментом бюджетної політики для вирішення такої важливої проблеми, як розвиток прикордонних територій, оскільки ця проблема має національний характер, не обмежується лише економічною сферою та потребує координації зусиль різних органів виконавчої влади.

У ході аналізу ухвалених державних цільових програм було з'ясовано, що чотири програми стосуються прикордонних територій, однак вони тільки частково задовольняють потреби соціально-економічного розвитку прикордонних областей, крім того термін виконання більшості з них вже завершився. А Державна програма розвитку транскордонного співробітництва хоч і містить напруження стосовно прикордонних територій, однак її основним спрямуванням все ж залишається транскордонне співробітництво. З урахуванням того, що розвиток прикордонних територій України є важливим елементом державної політики, очевидно є необхідність розробки такої державної цільової програми, яка б містила заходи, спрямовані на усі важливі аспекти соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

З цією метою було розглянуто порядок розробки і виконання державних цільових програм і з'ясовано, що концепція програми є документом, що ініціює створення нової державної цільової програми та виступає її базисом. Саме тому за результатами проведеного дослідження нами запропоновано проект концепції державної цільової програми, розроблений для вирішення проблем соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

У ході дослідження обґрунтовано необхідність реформування системи бюджетного менеджменту в Україні з урахуванням державної політики в прикордонних



територіях. Володіючи цілим рядом специфічних властивостей, прикордонні території відрізняються від решти регіонів країни, і, як правило, є депресивними з точки зору рівня соціально-економічного розвитку. Фінансовою основою розвитку прикордонних територій є місцеві бюджети. Пропоновані рекомендації по реформуванню системи бюджетного управління спрямовані на зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів, вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, що стане запорукою їх більш ефективної діяльності та дієвим інструментом по забезпеченню соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у розвитку теоретико-методологічних засад бюджетного менеджменту при реалізації державою соціально-економічної політики в прикордонних територіях.

Основні висновки виконаного дисертаційного дослідження полягають у наступному:

1. Доведено, що бюджетна політика є ефективним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави, вагомою складовою фінансової і економічної політики. Проведений аналіз дозволив сформулювати визначення: бюджетної політики як комплексу заходів у складі фінансової політики, які формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади щодо мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої нормативно-законодавчої бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на даному етапі розвитку держави; бюджетного менеджменту як комплексної системи реалізації сукупності управлінських функцій державними органами регулювання бюджетного процесу шляхом використання специфічних прийомів і методів, спрямованих на ефективне регулювання бюджетних потоків.

2. Аналіз сучасної системи управління бюджетом дозволив виділити її складові – суб'єкт (органи управління) і об'єкт управління (бюджетна система), мету (реалізація бюджетно політики) і засоби управління (бюджетний механізм). Дослідження стану управління бюджетом України під час світової фінансової кризи

дозволило виявити основні тенденції, характерні для кризового бюджетного управління, серед яких: відмова від стратегічної орієнтації бюджету на користь вирішення поточних завдань, хронічне недофінансування статей на економічний розвиток при одночасному зростанні видатків на утримання органів правопорядку, судової влади та соціальних статей державного бюджету, зростання кількості бюджетних правопорушень.

3. Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні дозволило класифікувати їх на три групи: проблеми на стадії прийняття бюджету; проблеми, які виникають у процесі виконання бюджету; проблеми контролю та відповідальності за бюджетний процес. Дані проблеми тісно пов'язані між собою та 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 та є однією із основних причин дефіциту бюджету. Широке ж використання зовнішніх позик для покриття дефіциту зменшує здатність держави до проведення самостійної економічної політики та призводить до втрати економічної незалежності.

4. Доведено, що розвиток прикордонних територій є важливою складовою державної регіональної політики. Запропоновано розуміти прикордонні території як такі адміністративно-територіальні одиниці (або їх частки, або їх об'єднання), межами яких є частка державного кордону, яка володіє рядом специфічних особливостей, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), а також бере участь у виконанні специфічних функцій, пов'язаних з транскордонною діяльністю (експорт/імпорт товарів та послуг, міграція робочої сили тощо).

5. Аналіз соціально-економічної політики держави у прикордонних територіях дозволив виділити цілий ряд проблем, що заважають їх розвитку, основними з яких є: невеликі обсяги фінансування; недостатня економічна спрямованість проектів транскордонного співробітництва, обмежені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері транскордонного співробітництва; недооцінка можливостей

трансграничного співробітництва з боку влади та інші. Розв'язання вищезазначених проблем потребує реалізації низки заходів, які, в свою чергу, удосконалюватимуть державну політику розвитку прикордонних територій, до яких можна віднести: збільшення обсягів фінансової підтримки; розвиток кадрового і матеріального забезпечення відповідних органів місцевої влади; пом'якшений візовий режим для громадян України; посилення економічної складової проектів прикордонного співробітництва; розвиток прикордонної інфраструктури; формування сприятливого бізнес-середовища; проведення бюджетної реформи з розширенням повноважень місцевих бюджетів тощо.

6. Для забезпечення ефективної міжнародної співпраці запропоновано методичні підходи, що допоможуть вирішити поточні проблеми у прикордонних відносинах. Визначено поняття «бюджетний потенціал прикордонної території» як її здатність продукувати необхідний обсяг фінансових ресурсів для забезпечення наявних потреб даної території з урахуванням економічного стану та відповідності стратегічним орієнтирам розвитку.

7. Вирішення соціально-економічних проблем розвитку прикордонних територій забезпечується бездоганною роботою бюджетного механізму. З метою збалансування соціально-економічного розвитку територій країни бюджетне регулювання передбачає надання бюджетних ресурсів із бюджетів вищих рівнів бюджетам нижчих рівнів, тобто механізми бюджетного вирівнювання. Аналіз наукових підходів до розуміння сутності і особливостей бюджетного вирівнювання дозволив запропонувати авторський підхід до побудови системи бюджетного вирівнювання в країні. З урахуванням існуючих проблем, на основі аналізу досвіду розвинених країн світу було уточнено перелік принципів бюджетного вирівнювання та їх сутнісних характеристик.

8. Визначено, що 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 базі кореляційно-регресійного аналізу розроблено багатофакторну лінійну регресійну модель оцінки бюджетного потенціалу прикордонної території.

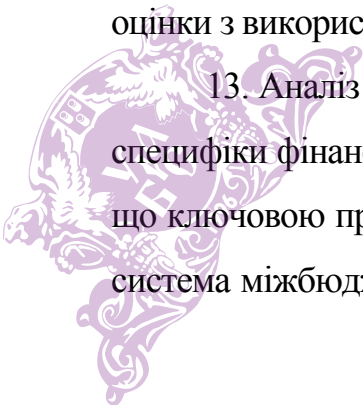
9. Доведено, що використання фінансових ресурсів держави, що розподіляються через державний бюджет України, не дає адекватного соціально-економічного ефекту. Запропоновано розуміти синхронізацію бюджетних ресурсів як створення умов, при яких бюджетні ресурси будуть використовуватись ефективно в контексті отримання конкретного економічного або соціального ефекту, адекватного за часом і відповідного обсягам фінансування. 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 в прикордонних територіях.

10. Важливою складовою процесу управління бюджетом є сукупність інститутів державної влади, що в ньому беруть пряму і опосередковану участь. Аналіз, проведений в роботі, показав, що інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні є досить розгалуженою і важкою для сприйняття, тому з метою полегшення сприйняття сукупності бюджетних інституцій як єдиного цілого в роботі запропоновано трьохвимірну класифікаційну модель.

11. Прикордонні території є специфічними регіонами України з рядом специфічних властивостей, що обумовлює необхідність додаткової уваги з боку державної влади. На сьогоднішній день у сфері державного фінансування розвитку прикордонних територій акумулювалась критична маса проблем, що вимагають негайного вирішення. Аналіз проблем та поточний стан справ у сфері їх розв'язання дозволив сформулювати перелік першочергових заходів щодо удосконалення ролі виконавчої та законодавчої влади у фінансуванні розвитку прикордонних територій.

12. Розроблено методичні підходи до оцінки якості інституціональної складової бюджетного менеджменту в Україні, суть яких полягає в узагальненні думок експертів, з подальшою обробкою результатів і формуванням інтегральної оцінки з використанням порогової моделі агрегування.

13. Аналіз особливостей бюджетного процесу в Україні та його проблематики, специфіки фінансування розвитку прикордонних територій дозволив дійти висновку, що ключовою проблемою, яка заважає розвитку прикордонних територій, є поточна система міжбюджетних відносин та неузгодженість окремих складових бюджетного

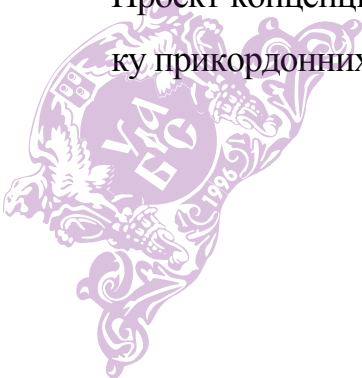


процесу у фінансуванні розвитку прикордонних територій. В роботі запропоновано алгоритм розвитку системи міжбюджетних відносин. Автором пропонується впровадження бюджетних макрорегіонів, головною метою яких є первинне бюджетне вирівнювання, що створить передумови для реформування існуючої системи міжбюджетних відносин та посилить фінансовий потенціал прикордонних територій.

14. Обґрунтовано, що місцеві бюджети є основним джерелом фінансування розвитку прикордонних територій. Визначено, що ключовою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність доходів видаткам, що на них покладені. Принциповою позицією в розмежуванні доходів і видатків місцевих бюджетів має бути відповідність прав громадян на державні соціальні та інші послуги їх фінансовим обов'язкам у формі податків, зборів і т.д. Таким чином, доцільно розділити місцевий бюджет на три фонди: соціальний, інфраструктурний і фонд розвитку. З метою ліквідації розриву в розмірах доходів і видатків місцевих бюджетів пропонується до складу їх доходів включити ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (без урахування відшкодування).

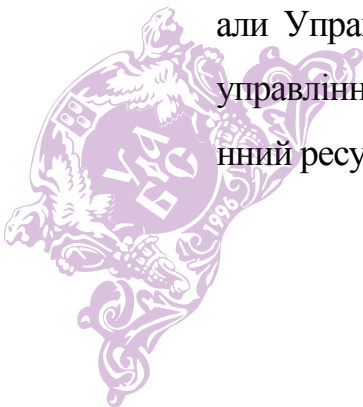
15. Доведено, що ефективне використання бюджетних ресурсів можливе за рахунок програмно-цільового виконання бюджету. За результатами проведеного дослідження узагальнено перелік переваг і здобутків, яких можна досягти за рахунок використання програмно-цільового методу, а також виділено проблеми, що заважають ефективному впровадженню програмно-цільового методу в бюджетний процес України.

16. Аналіз ухвалених державних цільових програм показав, що програми, які стосуються прикордонних територій, тільки частково задовольняють потреби соціально-економічного розвитку прикордонних областей, крім того, термін виконання більшості з них вже завершився. Виходячи з цього, в роботі запропоновано Проект концепції державної цільової програми «Загальнодержавна програма розвитку прикордонних територій».



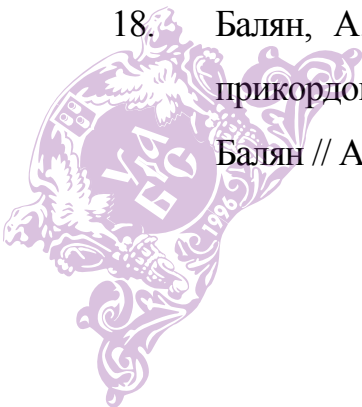
## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Азаров, М. Я. Формування бюджетної політики економічного зростання [Текст] / М. Я. Азаров // Фінанси України. – 2006. – N 9. – С. 3–10.
2. Актуальні проблеми і напрями бюджетної політики України: Матеріали наукової дискусії [Text] / Фонд інтелектуальної співпраці "Україна–XXI століття". – К. : Укр. пропілеї, 2001. – 32 с. – ISBN 966–7015–22–X
3. Алексеров Ф.Т. Пороговое агрегирование трехградационных ранжировок [Текст] / Ф.Т. Алексеров // Автоматика и телемеханика. – №1. – 2007. – С. 147–152
4. Алексеров Ф. Т., Якуба В. И. Метод порогового агрегирования трехградационных ранжировок [Текст] / Ф.Т. Алексеров, В.И. Якуба. / Доклады Академии наук. – 2007. – Том 413. – № 2, стр. 181–183
5. Алексеров Ф.Т. Консультационная система оценки удовлетворительности населения деятельностью администрации региона [Текст] / Ф.Т. Алексеров, Н.А. Андрюшина, О.Е. Хуторская, В.И.Якуба // Проблемы управления. – №3. – 2007. – С. 9–14
6. Алексеров Ф.Т. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02 [Текст] / Ф.Т. Алексеров, К.И. Головщинский, А.В. Клименко. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.
7. Алексеров Ф.Т., Якуба В.И. Об одном методе агрегирования ранжировок специального вида. [Текст] / Ф.Т. Алексеров, В.И. Якуба // Тезисы докладов «Второй международной конференции по проблемам управления». – М.: ИПУ РАН, – 2003. –Т. 1. – С.24–26
8. 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>

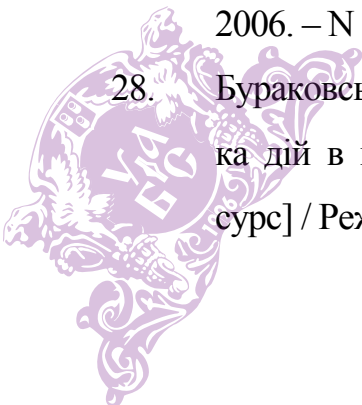




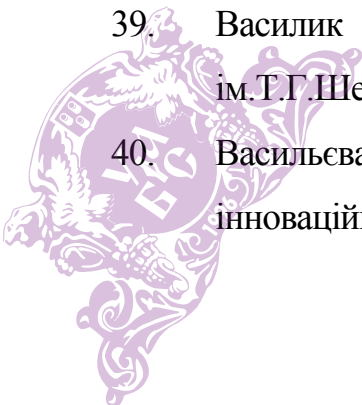
9. Андрианов, А. О возможных подходах к реформе мировой финансовой системы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://viperson.ru/wind.php?ID=512296&soch=1> – 15.02.2010. – Загол. з екрану.
10. Анисимов, А. Статистика кризиса и его механизм в России [Текст] // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – №6. – с.106–112.
11. Анцелевич Г.О. Міжнародне право [Текст] : підручник / Г.О.Анцелевич, О.О.Покрещук.– К.: Алерта; Пектораль, 2003.– 410 с.
12. Бабич, Л. М. Бюджетна політика держави: суть основних засад та напрями щодо розвитку [Текст] / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – N 2. – С. 23–28.
13. Бабич, Л. М. Основні засади бюджетної політики в контексті бюджетних резолюцій [Текст] / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2002. – N 4. – С. 16–21.
14. Бабич, Л. М. Особливості формування пріоритетів сучасної бюджетної політики [Текст] / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – N 4. – С. 27–33.
15. Базилевич, В.Д., Баластрик, Л.О. Державні фінанси. Навчальний посібник / За заг. ред. Базилевича В.Д. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
16. Бак, Н.А. Бюджетний потенціал території як складова її фінансового потенціалу [Текст] / Н. А. Бак // Праці міжнародної науково–практичної конференції “Фінансовий потенціал регіонів України в умовах ринкової економіки”. – Чернівці, 2006. – С. 50–52
17. Балян А. В. Міжрегіональне транскордонне співробітництво України за умов розширення Європейського Союзу (на прикладі прикордонних регіонів України та Угорщини) [Текст] / А.В.Балян. – Ужгород: Ліра, 2005. – 320 с.
18. Балян, А. В. Концептуальні узагальнення розвитку українсько–угорських прикордонних територій у контексті європейської інтеграції [Текст] / А. В. Балян // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – N 11. – С. 74–85



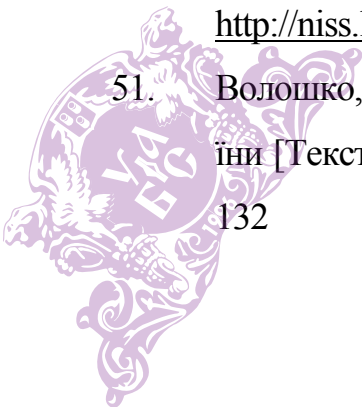
19. Барановський, О. І. Антикризисні заходи урядів і центральних банків зарубіжних країн / О. І. Барановський // Вісник Національного банку України. – 2009. – N 4. – С. 8–19
20. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення). — К.: КНТЕУ, 2004. — 759 с.
21. Барецький В. І. Проблеми фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних утворень у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / В. І. Барецький // Наукові праці: Наук. зб. / Наук.-досл. фін. ін-т. — 2005. — Вип. 1 (30). — С. 90—95
22. Бечко, П. К. Місцеві фінанси [Text] : навчальний посібник / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. — К. : ЦУЛ, 2007. — 192 с.
23. Богачева, О.В. Налоговый потенциал и региональные счета [Текст] / О.В. Богачева // Финансы. – 2000. – №2. – С.29–32.
24. Борг держави з відшкодування ПДВ становить понад 20 млрд. грн. [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство «РосБізнесКонслатинг Україна». – Режим доступу : [http://www.rbc.ua/ukr/top/show/s\\_buryak\\_dolg\\_gosudarstva\\_po\\_vozmeshcheniyu\\_nds\\_sostavlyet\\_svyshe\\_20\\_mlrd\\_gm19022010](http://www.rbc.ua/ukr/top/show/s_buryak_dolg_gosudarstva_po_vozmeshcheniyu_nds_sostavlyet_svyshe_20_mlrd_gm19022010)
25. Бородіна, О. М. Механізми розвитку спільної підприємницької діяльності в межах прикордонного співробітництва [Текст] / О. М. Бородіна // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – N 12. – С. 98–102
26. Буковинський, С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні [Текст] / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – N 11. – С. 3–31.
27. Буковинський, С. А. Формування бюджетної політики у ринковому середовищі [Текст] / С. А. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2006. – N 6. – С. 14–21.
28. Бураковський І. 100 днів діяльності української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zgroup.com.ua/article.php?articleid=521>



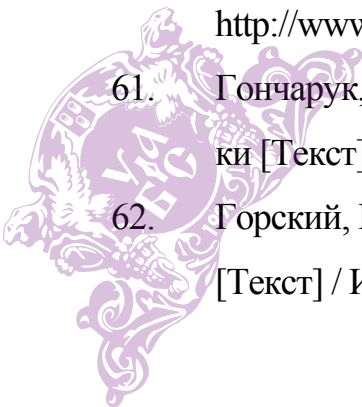
29. Бураковський, І. Реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні: вісім проблемних питань // Економічні реформи сьогодні – №38. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua>.
30. Буряченко, А. Є. Бюджетне вирівнювання в реалізації регіональної політики держави [Текст] : Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / А.Є. Буряченко; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2001. — 20 с. — укр.
31. Бюджетна система України [Текст]: Навчальний посібник / Аргус М.М., Хижа Н.М. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2005.– 220 с.
32. Бюджетна система [Текст] : навчально–методичний посібник / В. М. Опарін, В. І. Малько ; Мін-во освіти і науки України, КНЕУ. – 2–ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с. – ISBN 966–574–304–Х
33. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с.
34. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району [Текст] : навчальний посібник / С.І.Мельник, В.Серск та ін. – К.: Міле-ніум, 2003. – 266 с.
35. Бюджетний процес 2003: проблема політичного консенсусу для соціально–економічного розвитку. Виступи учасників круглого столу [Текст] // Часопис Парламент. – 2002. – №3. – С.22–25
36. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456–17 [Текст] : Голос України. – 04.08.2010. – № 143
37. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542–III [Текст] : ВВР України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
38. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
39. Василик О.Д. Теорія фінансів [Текст]: підручник / О. Д. Василик ; КНУ ім.Т.Г.Шевченка. – 4–е вид., доп. – К. : Ніос, 2003. – 416 с.
40. Васильєва, Т. А. Оцінка ефективності суспільно значущих інвестиційних та інноваційних проектів [Текст] / Т. А. Васильєва, С. В. Леонов, О. С. Грищенко



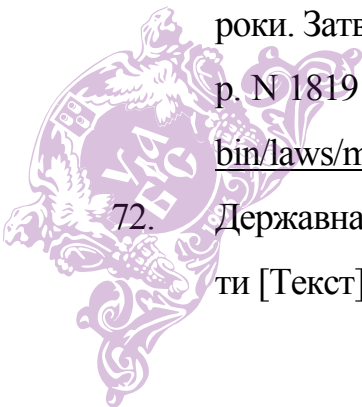
- // Вісник Донецького університету. (Серія В: Економіка і право, спецвипуск). – 2006. – Т. 1. – С. 151–157
41. Васютинська Л.А. Програмно–цільове бюджетування як інструмент державного регулювання [Електронний ресурс] / Л.А. Васютинська. – Режим доступу : [http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/znpnudps/2010\\_1/pdf/10vlapfm.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/znpnudps/2010_1/pdf/10vlapfm.pdf)
  42. Вахненко, Т. Уроки світової фінансової кризи для економіки України / Т. Вахненко [Текст] // Економіст. – 2009. – №11. – С.12–16
  43. Веб–сайт Українського союзу промисловців і підприємців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uspp.org.ua/>
  44. Верменич Я., Теоретико–методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні [Текст] / Я.Верменич. – К.: Інститут історії України НАН України, 2003. – 516 с.
  45. Висновки Рахункової палати про виконання Державного бюджету України за 2000–2009 рр. <http://www.ac-rada.gov.ua/>
  46. Виссарионов, А. Уроки кризиса [Текст] // Экономист. – 1999. – №2. – с.15–22.
  47. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей [Текст] / В. Идрисова, Л. Фрейнкман. – М.: ИЭПП, 2010. – 100 с.
  48. Волохова, І.С. Напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні [Текст] : І.С. Волохова // Держава та регіони. – 2006. – № 6, – С.342–345.
  49. Волохова, І.С. Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні [Текст] : дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / І. С. Волохова; Одеський держ. економічний ун–т. – О., 2005. – 245арк.
  50. Волошин В.І., Бабець І.Г. Шляхи підвищення інноваційно–інвестиційного потенціалу регіону як фактора розвитку транскордонного співробітництва [Електронний ресурс] / В.І. Волошин, І.Г. Бабець / – Режим доступу: – <http://niss.lviv.ua/analytics/131.htm>
  51. Волошко, В. В. Реалії та перспективи транскордонного співробітництва України [Текст] / В. В. Волошко // Регіональна економіка. – 2005. – N 4. – С. 123–132



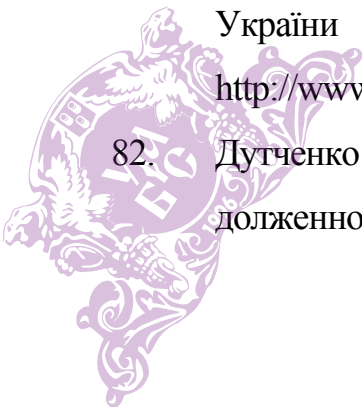
52. Воробьев, Е. М., Гриценко, А. А., Ким, М. Н. Экономическая теория [Текст]. Учебное пособие. Харьков: Пресс–Фортуна, 1997. – 406 с.
53. Воробьева, В. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона. Журнал "Управленческое консультирование", 2002, № 2 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.dialogvn.ru/uk/index.html>
54. Воронин, Ю. Приоритеты бюджетной политики [Текст] / Ю. Воронин // Экономист. – 2002. – N 6. – С. 52–64.
55. Ганащук Ю. Новый бюджетный кодекс: финансовых революций не ждите [Электронный ресурс] // Зеркало недели. – №26 (806). – Режим доступа : <http://www.zn.ua/2000/2040/70023/>
56. Ганущак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю.Ганущак, Є.Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. – №6. – С.14–16
57. Ганущак, Ю. Реформа міжбюджетних відносин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1283>
58. Гарасюк О.А. Проблемні моменти розвитку транскордонного співробітництва в Україні [Текст] / О.А.Гарасюк // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – №9. – С. 14–18.
59. Гетманець, О. П. Проблеми вдосконалення контрольних повноважень Рахункової палати України в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2009. – № 1– С. 105–112 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gorubp.pdf>
60. Головач, О. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Электронный ресурс] / Головач О. // Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/SOCIALNA\06govovu.pdf>
61. Гончарук, А. Г. Вплив бюджетної політики на розвиток національної економіки [Текст] / А. Г. Гончарук // Фінанси України. – 2006. – N 12. – С. 33–40.
62. Горский, И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений [Текст] / И.В. Горский // Финансы. – 1999. – №6. – С.27–30.



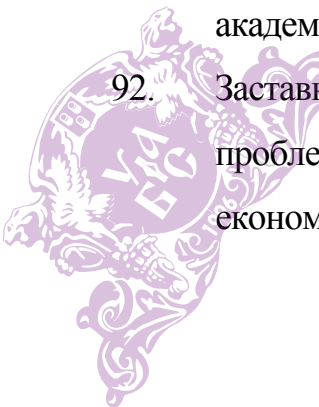
63. Государственное регулирование рыночной экономики [Text] : учебное пособие / МГУ им. М.В. Ломоносова, Ф–т гос. управления ; ред. И. И. Столяров. – 2–е изд. – М. : Дело, 2002. – 280 с.
64. Грацианова Н.П. Совершенствование механизмов формирования эффективной бюджетной политики региона [Текст] // Проблемы 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. – 246 с.
65. Гринів О. Україна і Росія: партнерство чи протистояння? [Текст] / О. Гринів. — Львів: Інститут народознавства НАН України.—1997.— 348 С.
66. 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](http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/equalisation_ukr.zip)
67. 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](http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/ceurop_fin_ukr.zip)
68. Дем'янишин В.Т., Малярчук А.К. Концептуальні засади місцевих бюджетів // Світ фінансів. – 2006. – № 1. – с. 32–39.
69. Дем'янишин, В. Г. Концептуальні засади бюджетної доктрини України [Текст] / В. Г. Дем'янишин // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – N 11. – С. 133–141.
70. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України від 20.05.2010 № 2278–17 [Текст] / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – N 33. – ст.470
71. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. N 1819 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1819-2006-%EF>
72. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : Монографія/ За ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.



73. 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>
74. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.kiev.ua>
75. Державне управління регіональним розвитком України [Текст] : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
76. 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.
77. Деркач М. А. Удосконалення планування при формуванні місцевих бюджетів прикордонних регіонів / М. А. Деркач, О. І. Вискуб, С. М. Фролов, В. М. Олійник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 4. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2000. – С. 199–201.
78. Деякі питання організації бюджетного процесу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1036 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 92. – С. 42
79. Довідка про виконання програми економічного та соціального розвитку Сумської області на 2009 рік [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua>
80. Домбровський О.Г. Міжнародний досвід регіональної економічної політики: адаптація в умовах України [Текст] / О.Г.Домбровський. – К., 2004. – 320 с.
81. Дубовик Б. Досвід міжнародної співпраці в рамках єврорегіонів. Перспективи України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/home.htm>
82. Дутченко О. М. Методические рекомендации по реализации дебиторской задолженности предприятий АПК с использованием проекта «Долговая пло-

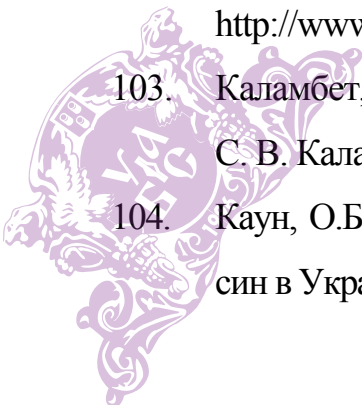


- щадка» / О. Н. Дутченко, С. М. Фролов, В. Н. Криштоп // Финансы и кредит. – 2003. – № 1. – С. 305–313.
83. Єврорегіон Ярославна. [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://oblrada.sumy.ua/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=102&Itemid=456](http://oblrada.sumy.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=102&Itemid=456)
84. Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д'яконова І. І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наук. думка, 1997. – 432 с.
85. Єпіфанов А.О. Бюджет України [Текст] : монографія : у 2 кн. / А.О. Єпіфанов, І.І. Д'яконова, І.В. Сало. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ». – 2010.
86. Жемеренко, Є.В. Актуальні проблеми державної регіональної фінансової політики України на сучасному етапі [Текст] : Є.В. Жемеренко // Вісник Донецького національного університету, сер. В: Економіка і право,. – вип.1. – 2009. – С. 267–273
87. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні [Електронний ресурс] / Т.В. Жибер. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Fu/2009\\_8/pdf/ZHYBER.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fu/2009_8/pdf/ZHYBER.pdf)
88. Жибер, Т. В. Бюджетна політика України [Текст] / Т. В. Жибер // Фінанси України. – 2005. – N 8. – С. 7–12.
89. Запатріна І.В. Програмно–цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування [Текст] / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – №10. – С. 18–31.
90. Запатріна, І. В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації [Текст] / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – N 4. – С. 38–46.
91. Засади формування бюджетної політики держави [Текст] : монографія / Нац. академія управління ; ред. М. М. Єрмошенко. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
92. Заставний Ф.Д. Депресивні регіони, поселення й галузі економіки України: проблеми, оцінка, прогнози [Текст] / Ф.Д. Заставний // Географія та основи економіки у школі. – №6, 2004. – С. 24–29.

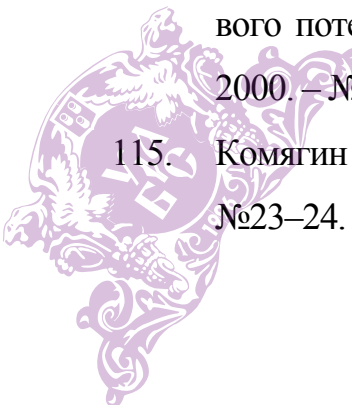




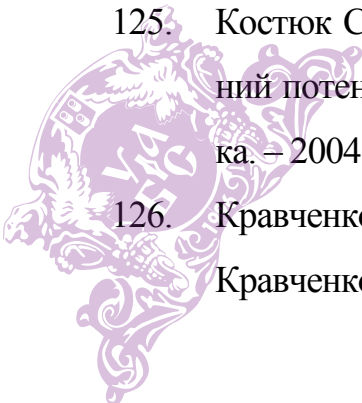
93. Звіт Міністерства фінансів України "Про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації видатків" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=244334&cat\\_id=244333](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=244334&cat_id=244333)
94. Звіт Рахункової палати за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit\\_2009.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2009.pdf)
95. 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.
96. Зонова А.В., Кислицина В.В. Методика проведення SWOT-аналізу в процесі стратегічного планування [Текст] / А.В. Зонова, В.В. Кислицина // Регіональна економіка: теорія й практика. – 2005. – № 4(19). – С. 27–33.
97. Ивашковский, С. Н. Экономика для менеджеров: Микро- и макроуровень [Текст] : учебное пособие / С. Н. Ивашковский ; ИБДА. – М. : Дело, 2002. – 440 с.
98. Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальный менеджмент [Текст] / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 718 с.
99. Ігнатко, В.М. Проблеми регіонального розвитку держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.municipal.gov.ua/data/loads/ignatko\\_2008.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/ignatko_2008.doc).
100. Іоненко К. В. Формування та оцінка фінансового потенціалу регіону [Текст] : автореф. дис. канд. екон. наук / К. В. Іоненко // Київ, 2007. – 24 с.
101. 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. – 126 с.
102. Как побороть дефицит госбюджета, инвестиций, кредитов? [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/2000/2020/69624/>
103. Каламбет, С. В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління [Текст] / С. В. Каламбет. – Донецьк: Наука і освіта, 2001. – 304 с.
104. Каун, О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні [Текст] : О.Б. Каун // Фінанси України. – 2005. – № 6. – С. 31–38.



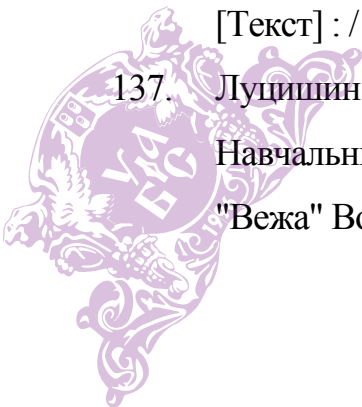
105. Кириленко О.Л. Державні фінанси в умовах формування демократичного суспільства // Світ фінансів. – 2004. – № 1. – с. 18–24.
106. Кириленко, Ольга Павлівна. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Text] : монографія / О. П. Кириленко ; КНУ ім.Т.Г.Шевченка. – К. : Ніос, 2000. – 384 с.
107. 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
108. Клець, Л. Є. Бюджетний менеджмент [Text] : навчальний посібник / Л. Є. Клець ; Мін-во освіти і науки України, Донбаська держ. машинобудівна академія. – К. : ЦУЛ, 2007. – 640 с.
109. Клімова, С.М. Основні напрямки реформування місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2008\\_2/doc/2/04.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2008_2/doc/2/04.pdf)
110. Ковалёва Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации [Текст] : Учеб. пособие / Т.М.Ковалёва, С.В.Барулин. – М.: КНОРУС, 2005. – 152 с.
111. Ковальчук, С. В. Фінанси [Text] : навчальний посібник / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Львів : Новий Світ–2000, 2006. – 568 с.
112. Кодацький В.П. Проблемы формирования местных бюджетов [Текст] / В.П. Кодацький // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – №2.
113. Колодій, С.Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання [Текст] : С.Ю. Колодій // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 63–68.
114. Коломиец, А.Л. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов [Текст] / А.Л. Коломиец // Налоговый вестник. – 2000. – №2. – С.3–5.
115. Комягин Д.Л. Словарь бюджетных терминов // Право и экономика. – 1997. – №23–24.



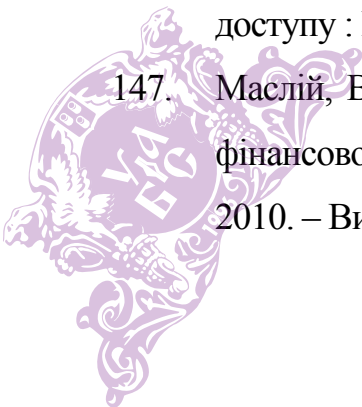
116. Конечна Й. Прочинені двері. Про малий прикордонний рух між Польщею і Україною [Текст] / Й. Конечна // Український журнал. – 2008. – №4. – С.6–8
117. Конощук Я. Енергетичні відносини України та Росії в контексті ЄСП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ea-ua.info/main.php?parts\\_id=5&news\\_id=37&news\\_show\\_type=1](http://www.ea-ua.info/main.php?parts_id=5&news_id=37&news_show_type=1)
118. Конституція України [Текст] / Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30
119. Концепція Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки від 15 вересня 2010 р. N 1838–р [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1095.7697.0>
120. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента від 25 травня 2001 р., N 341/2001.[Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>
121. Концепція Закону України "Про території перспективного розвитку" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. N 110–р [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1095.5955.0>
122. Конярова, Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона [Текст] : автореф. дис. канд. екон. наук / Э. К. Конярова // Ижевск – 2005, 20с.
123. 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.
124. Костишина О. Бюджетна політика України: стан та перспективи розвитку // Економічний аналіз.– 2008. – №3. – С. 177–179.
125. Костюк С. Єврорегіони в українських прикордонних областях – нереалізований потенціал відносин Україна – ЄС [Текст] / С. Костюк // Людина і політика. – 2004. – №3. – с.21–28.
126. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України [Текст] : навчальний посібник / В.І. Кравченко. – К.: Знання, КОО, 1999. – 487 с.



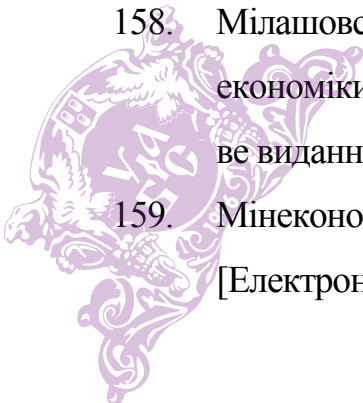
127. Кудряшов, В. П. Засади бюджетної політики розвитку [Текст] / В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2007. – N 7. – С. 3–20.
128. Кулешова Г.О. Методичні вказівки для самостійної роботи студентів спеціальності «Економічна та соціальна географія» з курсу «Географія транскордонного співробітництва» [Текст] / Г.О. Кулешова. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 2008. – 8с.
129. Кульчицький М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно–цивільного методу адміністрування державних видатків // Формування ринкової економіки. – 2009. – №19. С. 352–357.
130. Куценко Т. Ф. Бюджетно–податкова політика. Навч.–метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 256 с.
131. Кушнір М.О. Правові засади забезпечення функціонування державних цільових програм ( на прикладі Кабінету Міністрів України) [Текст] / М.О. Кушнір // Стратегічні пріоритети. – 2010. – №1–2(14–15). – с.11–15
132. Лисяк Л.В., Чугунов І.Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства // Фінанси України. – 2009. – №11. – С. 3–11.
133. Лук'яненко, І.І. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти. – К.: Вид. дім «Києво–Могилянська академія», 2004. – С.62.
134. Луніна, І.О. Податкова політика України в контексті створення умов для економічного зростання [Текст] / І.О. Луніна // Економіка України. – 2000. – №9. – С.40–46.
135. Луніна, І.О. Районні бюджети у контексті ефективної системи міжбюджетних відносин [Текст] : І.О. Луніна//Економіка України. 2003. – № 5. – С. 43–47
136. Луніна, І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] : / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
137. Луцишин Н.П. Територіальна організація суспільства (основи теорії) [Текст] : Навчальний посібник / Н.П.Луцишин. – Луцьк: Редакційно–видавнича відділ "Вежа" Волинського державного університету ім. Лесі Українки, 2001. – 340 с.



138. Лучка А. Оптимальні межі фінансової незалежності місцевого самоврядування: в пошуках компромісу // Світ фінансів. – 2006. – № 4. – 22–26 с.
139. 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.
140. Лютак, О. Організаційно–правове забезпечення співпраці прикордонних територій у євроінтеграційній стратегії України. // Наука молода. – 2006. – №6. – с. 131–134.
141. Лютий, І. О. Бюджетна політика і стабільність соціально–економічного розвитку України [Текст] / І. О. Лютий, Л. М. Демиденко, Ю. Л. Субботович // Фінанси України. – 2006. – N 10. – С. 3–13.
142. Макогон Ю., Нові форми організації територій з особливим податковим режимом (СЕЗ і ТПР) [Електронний ресурс] / Ю. Макогон . – Режим доступу: – <http://old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/05.htm>
143. Макро– і мікроекономічні складові розвитку [Текст] : монографія / В. С. Стельмах [и др.]. – Суми : ВТД "Університетська книга", 2006. – 505 с. – ISBN 966–680–304–6
144. Макроекономіка [Текст] : навчальний посібник / І. І. Вініченко [и др.] ; Мін–во освіти і науки України, Запорізький ін–т держ. та муніципального управління. – К. : ЦНЛ, 2006. – 176 с.
145. Макроекономіка [Текст] : учебник / Т. А. Агапова, С. Ф. Серегина ; ред. А. В. Сидорович ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – 4–е изд., перераб. и доп. – М. : ДИС, 2001. – 448 с.
146. Мартинова Т.О. Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально–культурної сфери [Електронний ресурс] / Т.О. Мартинова. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu\\_e/2010\\_17/stat\\_17/37.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2010_17/stat_17/37.pdf)
147. Маслій, В. Економічна сутність та основні напрямки статистичного аналізу фінансового потенціалу міста [Текст] / В. Маслій // Економічний аналіз. – 2010. – Випуск 5. – С.128–132



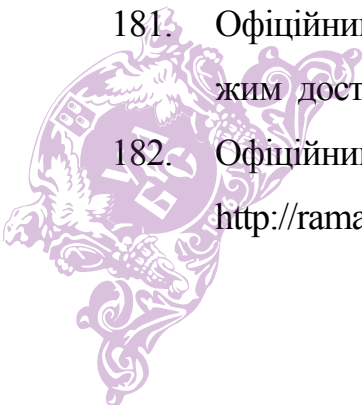
148. Мельник, С.І. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району [Текст] : навчальний посібник / С.І. Мельник, В. Серск та ін. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.
149. Мельник В., Міжбюджетні трансферти та сприяння розвитку регіонів [Текст] : В. Мельник //Актуальні проблеми економіки, 2004.–№10.– С.43–50
150. Мерсиянова И. Дифференциация российских регионов в контексте предпосылок формирования гражданского общества [Текст] / И. Мерсиянова // Власть. – №8. – 2008. – С. 9 18
151. Методичні рекомендації щодо визначення результативних показників бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України № 1252 від 27.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=232505&cat\\_id=232502](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=232505&cat_id=232502)
152. Минин А. Какое из зол меньше. Страну обязали обсудить проект Налогового кодекса [Електронний ресурс] / Минин А., Шемяткин А. // Зеркало недели. – 2010. – №28. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/2000/2040/70124/>
153. Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року. – К.: Парлам. вид-во, 2001. – (Серія «Закон. Практика. Проблеми»).
154. Міжбюджетні відносини в Англії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc\\_u/docs/igf\\_uk\\_ukr.zip](http://www.largis.org.ua/largis1/ukraine/doc_u/docs/igf_uk_ukr.zip)
155. Міжнародне економічне право [Текст] : Підручник / В. Ф. Опришко — Видання друге, перероблене і доповнене. — К.: КНЕУ, 2003. — 311 с.
156. Мікула Н. Євро регіони: досвід та перспективи [Текст] / Н.Мікула. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – С. 8–12.
157. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво [Текст] : Монографія / Н.Мікула. –Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
158. Мілашовська О. І. Прикордонний регіон як об'єкт дослідження регіональної економіки [Електронний ресурс] / Режим доступу: Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php>
159. Мінекономіки послідовно здійснює оптимізацію державних цільових програм [Електронний ресурс] / Режим доступу:



- [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news\\_article?art\\_id=204258747&cat\\_id=35884](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_article?art_id=204258747&cat_id=35884)
160. Мінфін підвищив дохідність ОВДП до 32% [Електронний ресурс] // Інтернет-видання «Економічна правда». – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/4b31f1b2b43f0/>
  161. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. [Текст] : аналітична доповідь /керівник авторського колективу С.О. Біла. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.
  162. Місцеві фінанси [Текст] : навч.–метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
  163. Місцеві фінанси: [Текст] : підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006.– 677 с.
  164. 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.
  165. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко – К.: Знання, 2006. –677 с.
  166. Моделі ендogenous зростання економіки України / За ред. д-ра екон. наук М.І. Скрипниченко. – К.: Ін-т екон. та прогноз., 2007. – 576 с.
  167. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті [Текст] : Навч. посіб. / за ред. Ф.Ф. Бутиця, М.М. Шигун. – Житомир: Рута, 2004. – 352 с.
  168. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник. За заг. Ред. С.В. Мочерного : у 2 т. Т.1. – Львів : Світ, 2005.
  169. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 268 с.
  170. Національна індикативна програма на 2007–2010 [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart\\_id=224180636&cat\\_id=223281197&ctime=1245677284023](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=224180636&cat_id=223281197&ctime=1245677284023)

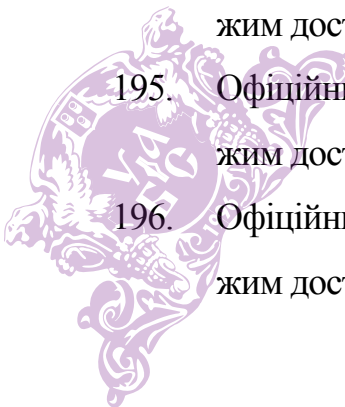


171. Ніколаєва, О.М. Взаємодія місцевих органів виконавчої та представницької влади в реалізації бюджетних відносин [Текст] : Автореф. дис... канд. Наук з держ. упр.: 08.04.01 / О.М.Ніколаєва. – Донецьк. – 2005. – 20 с.
172. Новикова А.М. Депресивні території: європейський досвід та проблеми України [Текст] / А.М. Новикова // Стратегічна панорама. – №3–4, 2000. – С. 115.
173. Новицький В.Є. Міжнародна економічна діяльність України [Текст] / В.Є.Новицький. – К.: КНЕУ, 2003. – 948с.
174. Огонь Ц.Т. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: КНТЕУ, 2003. – 580 с.
175. Огонь Ц.Г. Програмно–цільовий метод та ефективність бюджетних програм [Текст] / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – с. 20–30.
176. Одинцов В. А., Организация и функционирование кластеров в Украине [Електронний ресурс] / В. А. Одинцов. – Режим доступу: – [http://biznes.od.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=494&Itemid=33](http://biznes.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=494&Itemid=33)
177. Олексійчук, О. М. Засади статистичного забезпечення обґрунтування напрямів бюджетної політики [Текст] / О. М. Олексійчук // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – N 6. – С. 60–66.
178. Остапчук С. Формування місцевих бюджетів та врегулювання міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.deputat.org.ua/pp\\_analit\\_338.htm](http://www.deputat.org.ua/pp_analit_338.htm)
179. Отчет о заседании и видео. Секция первая: Госбюджет и монетарная политика [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/projects/banki/kak-vosstanovit-kreditovanie/69686/>
180. Офіційний сайт «Інститут Трансформації Суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ist.osp-ua.info/index.php>
181. Офіційний сайт «Міжнародний фонд Дніпра» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nature.org.ua/dnipro/u\\_fond.htm](http://nature.org.ua/dnipro/u_fond.htm)
182. Офіційний сайт «Радіо Маяк» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rama.net.ua/news/ukraine/2006/11/22/1164196269/>

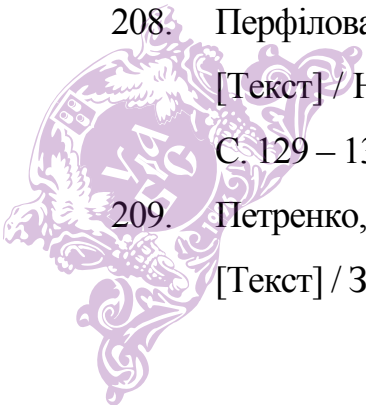




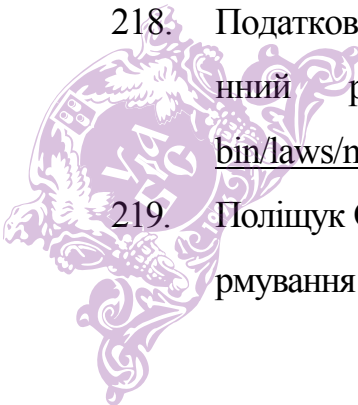
183. Офіційний сайт «Укртелеком» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrtelecom.ua/about/international/projects>
184. Офіційний сайт «Центр підтримки вивчення геополітичних проблем і євроатлантичного співробітництва Чорноморського регіону «Номос» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nomos.com.ua/content/view/284/82/>
185. Офіційний сайт Волинської обласної державної адміністрації <http://voladm.gov.ua/>
186. Офіційний сайт Всеукраїнський прес-центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://presscenter.ukrinform.ua/presscenter-3154.html>
187. Офіційний сайт Головного управління статистики в Сумській області [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.sumostat.sumy.ua>
188. Офіційний сайт Громадський рух «Нова Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://new-ukraine.org.ua/ru/projects/7/>
189. Офіційний сайт Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>
190. Офіційний сайт Державного казначейства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23596>
191. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
192. Офіційний сайт Інформаційної агенції «Кореспондент» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/1071800-yanukovich-rozroviv-pro-spilni-z-rosieyu-proekti-v-aviabuduvanni>
193. Офіційний сайт Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=6502922](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=6502922)
194. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)
195. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua)
196. Офіційний сайт Одеської податкової адміністрації [Електронний ресурс] / Режим доступу: [www.nalog.od.ua](http://www.nalog.od.ua)



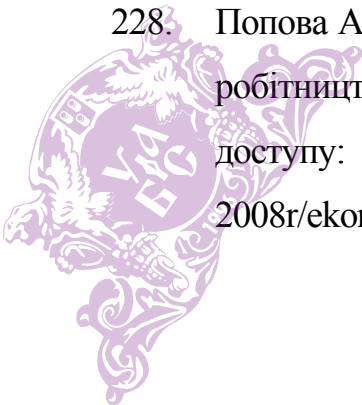
197. Офіційний сайт Партії Регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/>
198. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua)
199. Офіційний сайт Сумської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.state-gov.sumy.ua/>
200. Офіційний сайт Сумської обласної ради [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.oblrada.sumy.ua>
201. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст] : Монографія. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с.
202. Пасенко, В.М. Методи кількісної оцінки податкового потенціалу регіону [Текст] / В.М. Пасенко // Научно-технический сборник. – №70. – С. 364–370
203. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток ЛТД", 2005. – 642 с.
204. Пасічник, Ю. В. Бюджетна система [Text] : навчальний посібник / Ю. В. Пасічник. – Черкаси : Відлуння, 1999. – 376 с. – ISBN 966-7331-29-6
205. Пасічник, Ю.В. Бюджетна система України [Text] : навчальний посібник. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
206. 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>
207. Передрій, О. Транскордонне співробітництво : сучасні проблеми, перспективи розвитку [Текст] / О. Передрій, І.Сюсько. // Науковий вісник УжДШЕП (серія – економічні науки). – 2004. – Вип.№4. –с.13–21.
208. Перфілова, Н.М. Проектний підхід до управління державними фінансами [Текст] / Н.М. Перфілова // Математичні машини і системи. – 2009. – № 2. – С. 129 – 138.
209. Петренко, З. Прикордонні регіони як нова форма міжнародної інтеграції [Текст] / З. Петренко // Економіка України. – 1999. – N 12. – С. 66–73



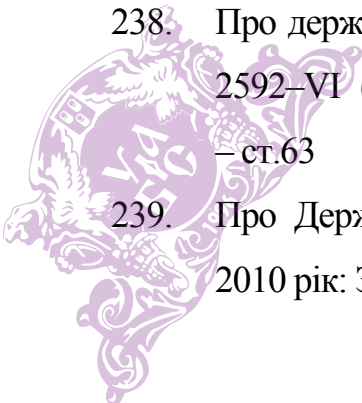
210. Пинзеник: Не сократим расходы госбюджета — не получим кредит от МВФ [Электронный ресурс] // Зеркало недели. — 2010. — №21. — Режим доступа: <http://www.zn.ua/2000/2020/69678/>
211. Письменна Т.В. Зміна ідеології бюджетного контролю у контексті бюджетної реформи в Україні [Текст] / Т.В. Письменна // Галицький економічний вісник. — 2009. — № 2. — С. 121–131.
212. 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
213. 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., N 745–р.
214. 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., N 1163–р.
215. План заходів на 2010 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року від 29.07.2009 р. N 891–р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=745-2007-%F0>
216. Плужников, І. О. Засади визначення пріоритетів бюджетної політики держави [Текст] / І. О. Плужников // Економіст. — 2003. — N 2. — С. 25–30.
217. Плужников, І. О. Інформаційно–аналітичне забезпечення прогнозування і планування бюджетної політики держави [Текст] / І. О. Плужников // Актуальні проблеми економіки. — 2002. — N 9. — С. 56–58.
218. Податковий кодекс України від 23.12.2010 N 2856–VI (2856–17) [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>
219. Поліщук О.А., Кузьомко І.І. Використання програмно–цільового методу для формування та контролю виконання бюджету Збройних сил України [Електронний



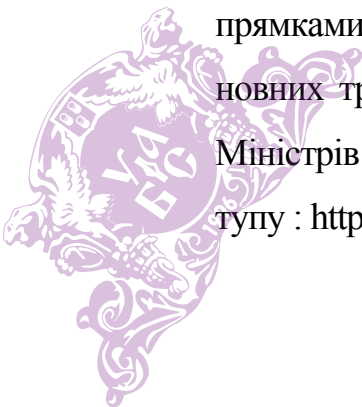
- ресурс] / О.А. Поліщук, І.І. Кузьомко. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/33\\_DWS\\_2010/33\\_DWS\\_2010/Economics/74383.doc.htm](http://www.rusnauka.com/33_DWS_2010/33_DWS_2010/Economics/74383.doc.htm)
220. Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета : Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н [Электронный ресурс] / Режим доступу: [http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow\\_DocumID\\_152732.html](http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_152732.html)
221. Положення про Головне контрольно–ревізійне управління України. Затверджено Указом Президента України від 28.11.2000, №1265/2000.
222. Положення про Державне казначейство України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 № 1232 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1091.1247.0>
223. Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 940 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=940-2007-%EF>
224. Положення про Міністерство фінансів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006, №1837.
225. Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=395%2F2011>
226. Положенко, Д. В. Бюджет і бюджетна політика України в умовах трансформаційної економіки [Текст] / Д. В. Положенко // Економіка АПК. – 2006. – N 12. – С. 29–34.
227. Поляк Г.Б. Бюджетна система Росії [Текст] / Г.Б. Поляк. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2000. – 550 с.
228. 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/>



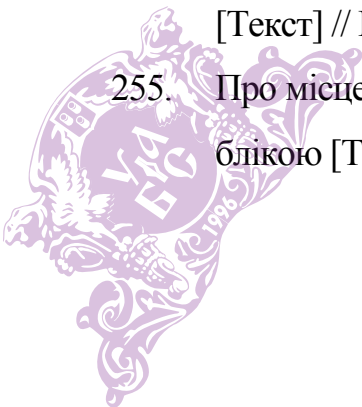
229. Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р., N 751.
230. Правові засади забезпечення функціонування державних цільових програм (на прикладі Кабінету Міністрів України) [Текст] / М. О. Кушнір // Стратегічні пріоритети. – №1–2(14–15). – 2010 р. – с. 11–16
231. Президентский проект реформ — на доработку [Електронний ресурс] // Газета «Дзеркало тижня». – Режим доступу: <http://www.zn.ua/2000/2020/69708/>
232. Прикордонне економічне співробітництво та його роль в інтеграційних процесах між Україною і Росією [Text] : збірник наукових праць. – К. : Фенікс, 2001. – 88 с.
233. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 13 жовтня 2010 року № 2592–VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article%3fart\\_id=52898](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article%3fart_id=52898)
234. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. [Текст] / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
235. Про державні цільові програми : Закон України № 1621–IV від 18.03.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>
236. Про державну експертизу ДЦНТП : Наказ Міністерства освіти і науки України N 555 24.07.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.1218.0>
237. Про державну контрольно–ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.93 № 2940–XII ( 2940–12 ) [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 13. – ст.110
238. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 07.10.2010 № 2592–VI (2592–17) [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2011. – № 10. – ст.63
239. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік: Закон України [Текст] / Голос України. – 2010. – № 120



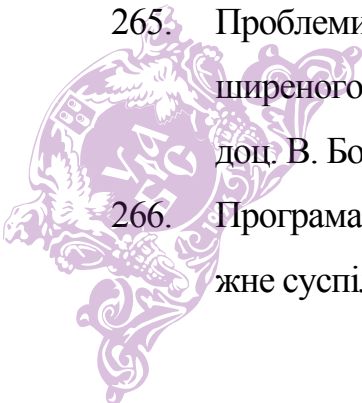
240. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон. Закон України від 13.10.1992 N 2673–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
241. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1088 від 01.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF>
242. Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 831 від 13.06.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=831-2007-%EF>
243. Про затвердження Державної цільової програми забезпечення митних органів технічними засобами митного контролю на 2004–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1255 від 22.09.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1255-2004-%EF>
244. Про затвердження Порядку обліку державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України N 250 від 31.07.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE14211.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE14211.html)
245. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=106-2007-%EF>
246. Про затвердження Програми розбудови туристичної інфраструктури за напрямками національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004–2010 роках : Постанова Кабінету Міністрів України № 612 від 12.05.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=612-2004-%EF>



247. Про затвердження Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 496 від 12.04.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=496-2006-%EF>
248. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (додацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. N 1195 [Електронний ресурс] / Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=51955&cat\\_id=35491](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=51955&cat_id=35491)
249. 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>
250. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591–VI [Текст] / Голос України від 13.10.2010 – № 191
251. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2010 р. N 397 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=397-2010-%EF>
252. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 1.07.04 №1953–IV [Текст] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004., – N 52. – ст.561
253. Про міліцію: Закон України від 11.05.2010 № 2164–VI (2164–17) [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2010. – № 31. – ст.414
254. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. [Текст] // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
255. Про місцевий прикордонний рух: Угода. між Україною та Словацькою Республікою [Текст] / Офіційний вісник України. – № 77 від 20.10.2008

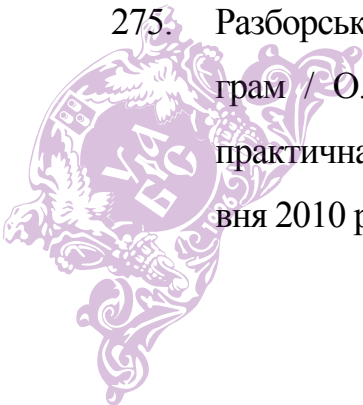


256. Про основні напрями бюджетної політики на 2011 рік. Постанова Верховної ради України від 04.06.2010, №2318–VI [Text] // Голос України від 12.06.2010 – № 107.
257. Про правила місцевого прикордонного руху: Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки [Текст] / Офіційний вісник України. – № 6 від 04.02.2008
258. Про Рахункову палату: Закон України від 01.06.2010 № 2289–VI [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2010. – № 33. – ст.471
259. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. №2850–IV [Текст] / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – N 51. – ст.548
260. Про схвалення Концепції застосування програмно–цільового методу у бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538–р від 14.09.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/spart07/inx07292.htm>
261. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308–р [Електронний ресурс] / Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
262. Про територіальний устрій України: Проект Закону України [Текст] / Галичина – 19 – 25 трав. – 2005 року – № 72–73
263. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861–IV [Текст] / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – N 45. – ст.499
264. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664–III [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
265. 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.
266. Програма економічних реформ Президента України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»

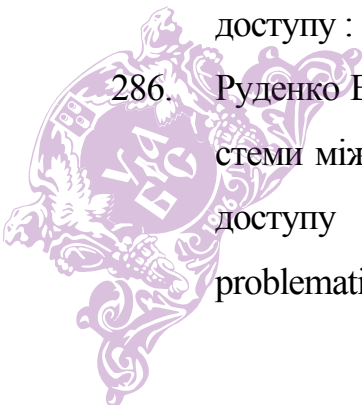




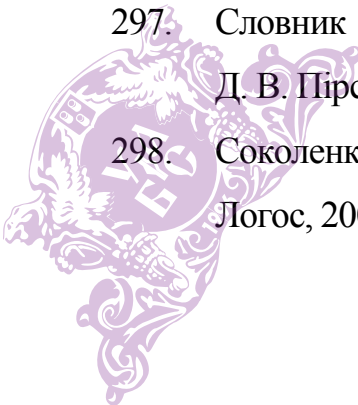
267. Програма економічного та соціального розвитку Сумської області на 2010 рік [Електронний ресурс] / [http://www.state.gov.sumy.ua/docs/program/index\\_prog3.html](http://www.state.gov.sumy.ua/docs/program/index_prog3.html)
268. Програма інтеграції України до Європейського Союзу. Схвалено Указом Президента від 14.09.2000 р., N 1072/2000.
269. Програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007 рік : Розпорядження Закарпатської обласної державної адміністрації від 18 грудня 2006 № 758 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/catalog/item/708.htm>
270. 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](http://ved.odessa.gov.ua/web_ved/photos/program_evrointegraciya.zip)
271. Програмно-цільовий метод бюджетного фінансування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economy.at.ua/publ/13-1-0-58>
272. Проект Концепції Національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів : Розпорядження Кабінету Міністрів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://ved.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=23566%0D%0A&id=1150>
273. Прядко, В.В., Стринковська Т.В. Система міжбюджетних відносин в Україні: проблеми розвитку та напрями реформування [Текст] : В.В. Прядко // Наук. вісник БДФА – 2008 – Вип. 2 – С. 10–16.
274. 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](http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66977.doc.htm)
275. Разборська, О. О. Проблеми оцінки ефективності виконання бюджетних програм / О. О. Разборська , Т.В. Ліщина // Шоста Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція „Українська наука ХХІ століття” (16–18 червня 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/>



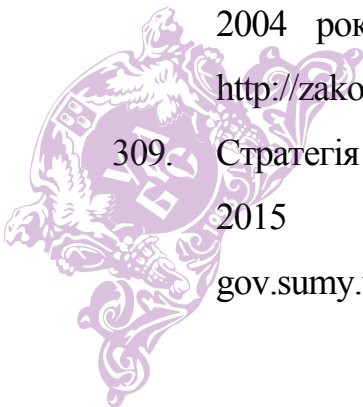
276. Регіональна програма розвитку прикордонного співробітництва у Харківській області до 2011 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://kharkivoda.avakov.com/show.php?page=12761>
277. Реддавей, П. Корни и последствия российского кризиса [Текст] // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – №2. – с.24–27.
278. Результати діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби за 2003–2009 рр. <http://www.ac-rada.gov.ua/>
279. Реформи Януковича: бюджет, податки, фінанси, дерегуляція [Електронний ресурс] // Зеркало недели. – 2010. – №21. – Режим доступу: <http://www.zn.ua/1000/1550/69638/>
280. Рожко Д.Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні [Електронний ресурс] / Д.Д. Рожко. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/znprnudps/2010\\_1/pdf/10rddpiu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/znprnudps/2010_1/pdf/10rddpiu.pdf)
281. Рожкова, Л. Програмно-цільове планування показників бюджету [Текст] / Л.Рожкова // Вісник податкової служби. – 2008. – №41. – С.11–15
282. 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.
283. Розширена Європа – Сусідні країни. Нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами. Повідомлення Європейської Комісії для Ради та Європейського Парламенту.[Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.delukr.cec.eu.int/ua/eu\\_and\\_country/bilateral\\_relations.htm](http://www.delukr.cec.eu.int/ua/eu_and_country/bilateral_relations.htm)
284. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами [Текст] / Є. Кіш. – К., 2004. – С. 229.
285. Романюк, В. Форми і методи децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://romanyuk.com/2007/03/post\\_2.html](http://romanyuk.com/2007/03/post_2.html).
286. Руденко В.В., Бездітна Л.В. Прагматика та проблематика функціонування системи міжбюджетних трансфертів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/rudenko-vv-bezditna-lv-tema-pragmatika-ta-problematika-funktsionuvannya-sistemi-mizhbyudzhethnih-transfertiv-v-ukrayini/>



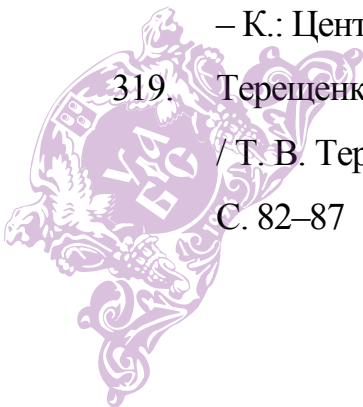
287. Русін, В. Міжбюджетні трансферти: аналітичний аспект [Текст] : В. Русін // Збірник наукових праць "Економічний аналіз". – 2008. – №2. – С.132–136
288. Рябошлик В. П'яту частину ПДВ варто залишити на місцях [Текст] / В. Рябошлик // Економіст. – 2007. – № 3. – С. 13–15.
289. Рябошлик, В. Щодо формування міжбюджетних відносин – п'яту частину ПДВ варто залишати на місцях [Текст] : В. Рябошлик // Економіст. – 2007. – №3. – С. 13–16
290. 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>
291. Савченко, О. Макроекономічна політика – слабка ланка реформ [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2010. – № 24(804). – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2020/69871/>
292. Сазонець, І.Л. Управління місцевими фінансами [Текст] : Навч. посіб. / І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко. – К.: Центр навч. літ-ри, 2006. – 264 с.
293. Сафонова, Л. Д. Бюджетний менеджмент [Text] : навчально–методичний посібник / Л. Д. Сафонова ; КНЕУ. – К. : КНЕУ, 2001. – 186 с. –ISBN 966–574–206–Х
294. Сегидін І.М. Програмно–цільовий метод складання бюджету в контексті бюджетної реформи [Електронний ресурс] / І.М. Сегидін. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/6\\_NITSB\\_2010/Economics/59883.doc.htm](http://www.rusnauka.com/6_NITSB_2010/Economics/59883.doc.htm)
295. Селищев А.С. Макроекономіка. – СПб: Питер, 2001. – 440 с.
296. Середньострокова програма економічного та соціального розвитку Сумської області на 2008–2011 роки [Електронний ресурс] / [http://www.state-gov.sumy.ua/docs/program/index\\_prog2.html](http://www.state-gov.sumy.ua/docs/program/index_prog2.html)
297. Словник сучасної економіки Макміллана [Текст] : справочное издание / ред. Д. В. Пірс. – 4-е вид. – К. : "АртЕк", 2000. – 640 с.
298. Соколенко С.І. Кластери в глобальній економіці [Текст] / С.І. Соколенко. – К.: Логос, 2004. – 848 с.



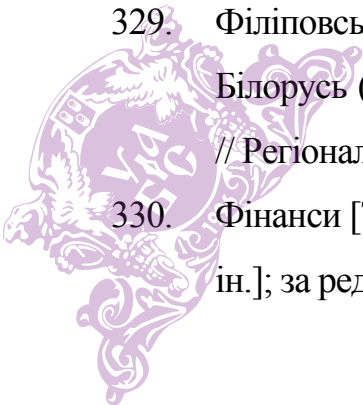
299. Соколенко С.І. Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів [Текст] / С.І. Соколенко. – Севастополь: ТОВ «Рібест», 2006. – 37с.
300. Сорос, Дж. Криза глобального капіталізму. Відкрите суспільство під загрозою [Text] : : пер. с англ / Дж. Сорос. – К. : Основи, 1999. – 259 с.
301. Сохова, Ф. В. Налоговый механизм развития бюджетного потенциала региона [Текст] : диссертация кандидата экономических наук / Ф. В. Сохова // Москва, 2008. – 159 с.
302. 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.
303. Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні (аналітичне дослідження) [Електронний ресурс] / Режим доступу: [despro.org.ua/img/upload/Research\\_UKR.doc](http://despro.org.ua/img/upload/Research_UKR.doc)
304. Старостенко, Г. Г. Бюджетна система [Text] : навчальний посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К. : ЦУЛ, 2006. – 240 с.
305. Стачко А. Єврорегіони як прообраз майбутньої Європи [Електронний ресурс] / Режим доступу:<http://bdg.press.net>
306. Стеценко, Т.О. Аналіз регіональної економіки [Текст] : навчальний посібник / Т.О. Стеценко. – Київ: КНЕУ, 2002. – 116 с.
307. Столярова О. Сутність та особливості міжбюджетних відносин на базі державних фінансів України [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://conf-cv.at.ua/forum/14-145-1>
308. Стратегія економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004–2015 роки» : Указ Президента України від 28 квітня 2004 року №493/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/signal/strateg.pdf>
309. Стратегія соціально–економічного розвитку Сумської області на період до 2015 року [Електронний ресурс] / <http://www.state-gov.sumy.ua/docs/strategia.html>



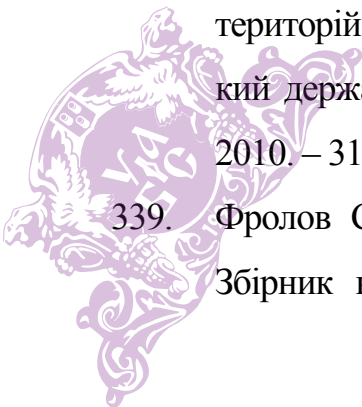
310. Стрельник О. В. Створення на території Курської і Сумської областей міжнародного туристичного маршруту. Матеріали бізнес-форуму "Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік". [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://oblrada.sumy.ua>
311. Строянська І. Механізм державного регулювання транскордонного співробітництва [Текст] / І. Строянська. – К.: Наукова думка, 2003. – 360 с.
312. Студенников 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>
313. Студенников, І. Феномен євро регіонів в контексті методології історико-регіональних досліджень [Текст] / І.Студенников // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. – Вип. 22–23. – Київ, 2003. – С. 187–201.
314. Сукач О.М. Принципи класифікації бюджетних програм місцевого рівня [Електронний ресурс] / О.М. Сукач. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc\\_gum/Znpchdtu/2009\\_24/articles/42\\_sykach.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/Znpchdtu/2009_24/articles/42_sykach.pdf)
315. Сунцова, О. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=454>
316. Суворцев Ю.И. Сотрудничество ученых России и Украины [Текст] : Ю.И. Суворцев // Новая и новейшая история. – 2000. – №1. – с.22–26
317. Тарангул, Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) [Текст] / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
318. Теорія фінансів [Текст] : Підручник / За ред. проф. В. М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури, 2009.
319. Терещенко, Т. В. Теоретичні засади транскордонного співробітництва [Текст] / Т. В. Терещенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2004. – N 3. – С. 82–87



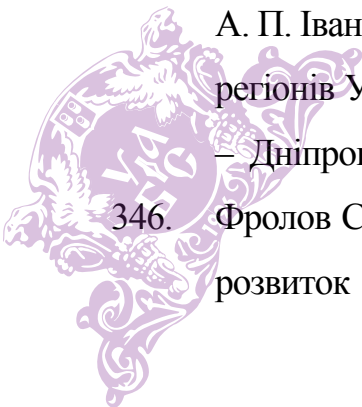
320. Тимошенко В. Россия нуждается в квалифицированных украинский рабочих [Текст] : В. Тимошенко // Тижневик 2000.— 2002.— 8.XI.— С. 5
321. Топчієв О. Г. Теоретичні основи регіональної економіки [Текст] : навчальний посібник /О.Г.Топчієв. – К., 1997. – С. 10.
322. Транскордонне співробітництво. Стратегічний документ, 2007–2013 рр. Індикативна програма, 2007–2010 рр. / Офіційний сайт Європейської Комісії <http://ec.europa.eu/>.
323. Транскордонне та євро регіональне співробітництво рубіжних областей: Освітній пакет для тематичного короткотермінового семінару. / Черніг. Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місцевого самоврядування, держ. п–в, установ і орг.; Н. Мужикова, Л. Чабак. – Чернігів: ЦППК, 2009. – 56 с.
324. Угода між Україною та Словацькою Республікою по співробітництву 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](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703_071)
325. 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](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=65408400)
326. Управління міським бюджетом за програмно\_цільовим методом [Текст] : посібник для органів місцевого самоврядування/Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, RTI International – К.: 2005. – 56 с.
327. Финансово–кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
328. Финансовые новости “E–Finance” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-finance.com.ua/>
329. Філіповська, О. О. Транскордонне співробітництво: Україна–Польща–Білорусь (інструменти фінансового забезпечення) [Текст] / О. О. Філіповська // Регіональна економіка. – 2007. – N 1. – С. 43–56
330. Финансы [Текст] : підручник. / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. — К.: Знання, 2008. — 611 с.



331. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / За ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
332. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями [Текст] : монографія / За наук. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — 387 с.
333. Фінашко В. В. Шляхи співробітництва підприємців Сумської і Курської областей в рамках Єврорегіону «Ярославна» Матеріали бізнес-форуму "Бізнес прикордоння: проблеми та можливості підвищення конкурентоспроможності регіональних економік". [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://oblrada.sumy.ua>
334. Фролов С. М. Бюджетне регулювання розвитку регіонів // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 27. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. – С. 98–105.
335. Фролов С. М. Міжнародна торгівля в умовах глобалізації та екологізації економічних відносин [Текст] / С. М. Фролов // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 20. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2007. – С. 269–275.
336. Фролов С. М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / С. М. Фролов, І. М. Воліна // Вісник Української академії банківської справи. – 2009. – № 2. – С. 17–22.
337. Фролов С. М. Фінансове вирівнювання розвитку територій / С. М. Фролов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 травня 2010 р.) : у 2 т. / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2010. – Т. 2. – С. 172–173.
338. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов; Мін-во освіти і науки України, Сумський державний ун-т. – Суми : Вид-во Сумського державного університету, 2010. – 316 с.
339. Фролов С. М. Аналіз проблем реалізації державного бюджету України // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного універ-

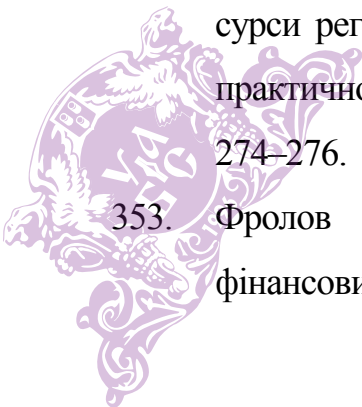


- ситету. Серія “Економічні науки” : Випуск 25 : У трьох частинах. – Черкаси : ЧДТУ, 2010. – Частина III, Том I. – С. 175–183.
340. Фролов С. М. Банківська справа : навч. посібник для студентів економічних факультетів університетів / С. М. Фролов, М. А. Деркач. – Суми : СумДУ, 2001. – 206 с.
341. Фролов С. М. Банківська справа та основи митного регулювання в Україні : навч. посібник / С. М. Фролов, В. М. Боронос, М. А. Деркач, О. І. Вискуб. – Суми : Університетська книга, 2003. – 132 с.
342. Фролов С. М. Бюджетні макрорегіони як метод вирішення проблем міжбюджетних відносин в Україні // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 30. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 409–420.
343. Фролов С. М. Вдосконалення екологічної складової митного регулювання при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності в Україні / С. М. Фролов // Проблеми та перспективи соціально–економічного розвитку України : матеріали Міжвузівської науково–практичної конференції – Т. 2. – Сімферополь : 2009. – С. 142–144.
344. Фролов С. М. Використання за допомогою інструментів фондового ринку інвестиційно–фінансового потенціалу регіонів в цілях покращення їх соціально–економічного та екологічного становища / С. М. Фролов, А. П. Іваненко // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць. Випуск 64. – Дніпропетровськ : ДНУ. – 2000. – С. 70–75.
345. Фролов С. М. Використання за допомогою інструментів фондового ринку інвестиційно–фінансового потенціалу регіонів в цілях покращення їх соціально–економічного та екологічного становища / С. М. Фролов, А. П. Іваненко // Шляхи зміцнення фінансово–економічної самостійності регіонів України : матеріали Всеукраїнської науково–практичної конференції. – Дніпропетровськ : Наука і освіта. – 2000. – С. 163.
346. Фролов С. М. Вплив державного регулювання зовнішньої торгівлі на стійкий розвиток в умовах глобалізації економіки / С. М. Фролов // Ефективність

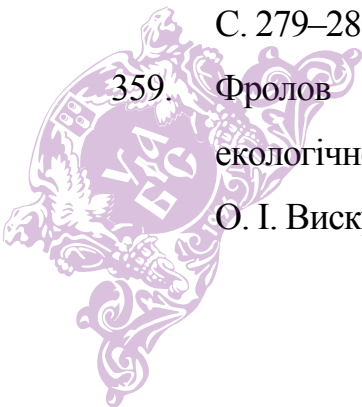




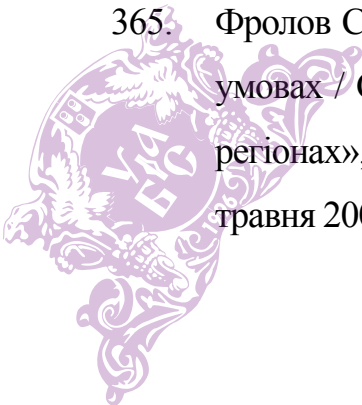
- бізнесу в умовах трансформаційної економіки : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції. Т. 1. – Сімферополь, 2009. – С. 113–115.
347. Фролов С. М. Вплив зовнішньоекономічної діяльності на міжбюджетні взаємовідносини в Україні (на прикладі умовного прикордонного регіону) / С. М. Фролов // Вісник Сумського Національного аграрного університету. – Серія «Фінанси і кредит». – № 1 (18). – 2005. – С. 139–144.
348. Фролов С. М. Державне регулювання, зовнішня торгівля, стійкий розвиток в умовах глобалізації економіки / С. М. Фролов // Проблеми економіки й управління у промислових регіонах : зб. наук. праць: Том 1 / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Запоріжжя : ЗНТУ, 2008. – С. 177–180.
349. Фролов С. М. Дослідження проблем реалізації бюджетного процесу в Україні / С. М. Фролов // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. – № 3(48), Том 2. – 2010. – С. 32–40.
350. Фролов С. М. Екологізація міжнародних відносин як форма співробітництва прикордонних регіонів / С. М. Фролов, Т. В. Шопенська // Наука і освіта – 2004 : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ. – 2004. – С. 41–44.
351. Фролов С. М. Еколого-економічні аспекти зовнішньоекономічної діяльності в Україні (на прикладі прикордонних регіонів) / С. М. Фролов, Т. В. Шопенська // Розвиток наукових досліджень '2006 : матеріали Другої міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 2006 р., – Полтава : ІнтерГрафіка, 2006. – Т. 11. – С. 92–94.
352. Фролов С. М. Еколого-економічні аспекти тарифно-нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / С. М. Фролов // Фінансові ресурси регіону: організація та управління : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Івано-Франківськ : ПП Курилюк. – 26, 2007. – С. 274–276.
353. Фролов С. М. Еколого-економічні проблеми державного регулювання фінансових потоків на регіональному рівні / С. М. Фролов // Ринкова



- трансформація економіки постсоціалістичних країн: стан, проблеми, перспективи : матеріали Міжнародного форуму вчених, Т. 1. – Харків : ХНТУСГ. – 2008. – С. 122–124.
354. Фролов С. М. Міжнародна торгівля в умовах глобалізації економічних відносин / С. М. Фролов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : збірник тез доповідей II Міжнародної науково–практичної конференції. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 150–151.
355. Фролов С. М. Организационно–правовые основы таможенной деятельности как фактор стабильных поступлений в государственный бюджет от внешней торговли в Украине / С. М. Фролов, Н. А. Деркач // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. Випуск 4'99. – Суми. – 1999. – С. 163–167.
356. Фролов С. М. Організаційно–економічний механізм удосконалення регулювання фінансових потоків з урахуванням екологічного фактору (на прикладі умовного прикордонного регіону) / С. М. Фролов // Культура народів Причорномор'я. – 2006. – № 96. – С. 82–86.
357. Фролов С. М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С. М. Фролов, О. О. Білопільська // Вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1. – С. 8–14.
358. Фролов С. М. Питання фінансового вирівнювання місцевих бюджетів / С. М. Фролов // Бізнес та умови його розвитку : національний та міжнародний дискурси : матеріали Першої міжнародної науково–практичної конференції, м. Донецьк / М–во освіти і науки України; Донец. нац. ун–т економіки і торгівлі ім. М. Туган–Барановського, Акад. готел. менедж. та харчування ; редкол. : Шубін О.О. (голов. ред. та ін.). – Донецьк : [ДонНУЕТ], 2010. – С. 279–280.
359. Фролов С. М. Реформування міжбюджетних відносин з урахуванням екологічного фактору на території прикордонних регіонів / С. М. Фролов, О. І. Вискуб, Т. В. Шопенська // Наука і освіта – 2002 : матеріали V Між-



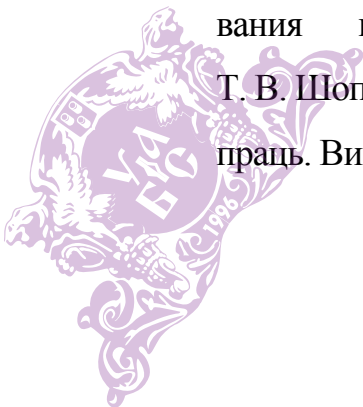
- народної науково–практичної конференції. – Дніпропетровськ. – 2002. – С. 35–36.
360. Фролов С. М. Система государственного регулирования специальных экономических зон в Украине / С. М. Фролов, Р. П. Пустовит // Україна у світовій економічній спільноті: матеріали II Всеукраїнської науково–практичної конференції. – Дніпропетровськ : Наука і освіта. – 2004. – С. 167–168.
361. Фролов С. М. Система методів та засобів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності в Україні / С. М. Фролов // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць. Випуск 191. – В 4 т., Том IV. – Дніпропетровськ : ДНУ. – 2004. – С. 1243–1251.
362. Фролов С. М. Система методів та засобів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності в Україні з урахуванням екологічного фактору / С. М. Фролов // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : науковий збірник. – Івано–Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – 26, 2007. – Вип. III. – Т. 2, 2007. – С. 215–222.
363. Фролов С. М. Система методів та засобів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності в Україні / С. М. Фролов // Україна у світовій економічній спільноті: матеріали II Всеукраїнської науково–практичної конференції. – Дніпропетровськ : Наука і освіта. – 2004. – С. 151–152.
364. Фролов С. М. Стан оперативного управління бюджетом в умовах розвитку економіки України і в часи світової фінансової кризи / С. М. Фролов // Шляхи та інструменти прориву економіки України : матеріали Міжнародної конференції, м. Одеса, 21–22 жовтня 2010 року / ІПРЕЕД НАН України. – м. Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2010. – С. 195–197.
365. Фролов С. М. Стійкий розвиток і стратегія глобалізації економіки в сучасних умовах / С. М. Фролов // «Проблеми економіки й управління у промислових регіонах», Зб. тез міжрегіональної науково–практичної конференції (22–24 травня 2008 р., ЗНТУ, м. Запоріжжя). – С. 271–274.



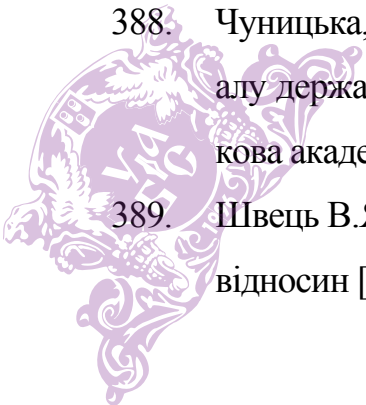
366. Фролов С. М. Теоретико–методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С. М. Фролов // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського : збірник наукових праць. – Вип. 19. Серія «Історія». – Вінниця, 2011. – С. 214–218.
367. Фролов С. М. Удосконалення організаційно–економічного механізму зовнішньоторговельної діяльності під впливом НТП / С. М. Фролов, Р. П. Пустовіт // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць. Випуск 204. – В 5 т., Том IV. – Дніпропетровськ : ДНУ. – 2005. – С. 974–982.
368. Фролов С. М. Урахування екологічних факторів при організації, управлінні і плануванні митної діяльності прикордонних регіонів / С. М. Фролов, О. І. Вискуб, Т. В. Шопенська // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. Випуск 3–4. – 2001. – Суми. – С. 121–124.
369. Фролов С. М. Финансовая схема выполнения экспортно–импортных контрактов субъектами внешнеэкономической деятельности в Украине / С. М. Фролов, Н. А. Деркач // Экономическая политика и сотрудничество регионов Украины и России: проблемы и перспективы : материалы Международной научно–практической конференции. – Сумы, 1998. – С. 90–91.
370. Фролов С. М. Финансово–правовой механизм эффективности существования свободных экономических зон в Украине / С. М. Фролов, Р. П. Пустовит // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць. Випуск 192. – В 4 т., Том III. – Дніпропетровськ : ДНУ. – 2004. – С. 900–907.
371. Фролов С. М. Фінансова незалежність розвитку регіонів / С. М. Фролов // Соціально–економічний розвиток України та її регіонів : проблеми науки і практики : Тези доповідей Міжнародної науково–практичної конференції 27–28 травня 2010 року. – Харків : ФОП Александрова К.М.; ІНЖЕК, 2010. – С. 241–243.



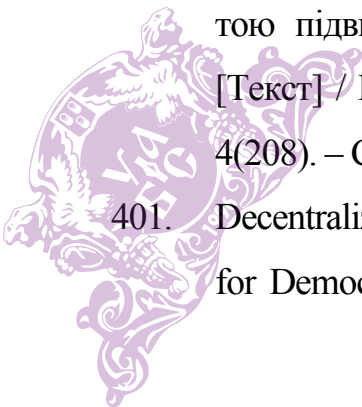
372. Фролов С. М. Фінансовий вплив зовнішньоекономічної діяльності на екологічну безпеку прикордонних регіонів Сумської області / С. М. Фролов // Вісник Української академії банківської справи. – 2006. – № 2. – С. 125–129.
373. Фролов С. М. Фінансовий вплив зовнішньоекономічної діяльності на екологічну безпеку прикордонних регіонів Сумської області / С. М. Фролов // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник тез доповідей ІХ Всеукраїнської науково–практичної конференції. – Суми : УАБС НБУ. – 2006. – С. 50–51.
374. Фролов С. М. Фінансовий контроль в експортно–імпортних відносинах / С. М. Фролов, М. А. Деркач, В. М. Криштоп // Економіка України. – 1999. – № 1. – С. 90–92.
375. Фролов С. М. Фінансові аспекти управління експортно–імпортними операціями на прикладі ЗАТ «Технологія» м. Суми / С. М. Фролов // Економічні проблеми сталого розвитку : збірник тез доповідей науково–технічної конференції. Ч. 1. – Суми : СумДУ, 2009. – С. 86–87.
376. Фролов С. М. Формування екологічно збалансованої економіки з урахуванням зовнішньоекономічної діяльності (на прикладі Сумської області) / С. М. Фролов // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Випуск 23. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – С. 68–74.
377. Фролов С. М. Формування екологічно збалансованої економіки з урахуванням зовнішньоекономічної діяльності / С. М. Фролов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : збірник наукових праць, Том 2. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ». – 2008. – С. 19–20.
378. Фролов С. М. Эколого–экономические и финансовые аспекты функционирования приграничных территорий / С. М. Фролов, А. И. Выскуб Т. В. Шопенская // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць. Випуск 156. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2002. – С. 210–214.



379. Фролов С.М. Банківська справа та основи митного регулювання в Україні: теорія та практика : навчальний посібник / С. М. Фролов. – Суми : Університетська книга, 2004. – 368 с.
380. Фурдичко, Л. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах [Текст] : Л. Фурдичко, Н. Гайдис // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 225–229.
381. Хмарук Ю.В. Ефективність функціонування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://naub.org.ua/?p=222>
382. Централізація в міжбюджетних відносинах гальмує розвиток регіонів [Електронний ресурс] / Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1433597?cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1433597?cat_id=411)
383. 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>
384. Чеберяко, О.В. Міжбюджетні відносини в унітарній бюджетній системі України: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.04.01 [Текст] / О.В. Чеберяко; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2004. — 21 с
385. Чекаленко Л. Українські інтереси: після «багатовекторності» [Текст] / Л. Чекаленко. – Газета «Україна молода». – №142. – 03.08.2004
386. 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.
387. Чугунов, І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання [Text] : навчальний посібник / І. Я. Чугунов ; Мін-во фінансів України, Нац. ун-т "Києво-Могилянська Академія". – К. : НДФІ, 2005. – 259 с. – ISBN 966–7675–27–0
388. 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.
389. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин [Текст] / В.Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С.23– 31.



390. Шевченко О., Іванова І. Бюджетне регулювання регіонального розвитку // Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки. – 2006. – с. 399–408.
391. Шевчук Я.В. Механізм санації депресивних територіальних суспільних систем в контексті формування регіональної політики [Текст] / Я.В. Шевчук. – Львів, 2004. – 63 с.
392. Шибалов, Е. Мануал к бюджету, или Маленький шажок навстречу [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2010. – № 24(804). – Режим доступу: <http://www.zn.ua/1000/1550/69904/>
393. 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.
394. Школа, І.М. Розвиток євро регіонів – шлях до інтеграції України в Європейське співтовариство // Університетські наукові записки. – 2007. – №3 (23). – с. 172–178.
395. Шнипко, О. Постіндустріальна глобалізація: сутність, чинники, тенденції та суперечності розвитку [Текст] // Економіст. – 2005. – N 4. – С.76–80
396. Экономика [Text] : учебное пособие. – Х. : Одиссей, 2003. – 408 с.
397. Юрій С.І. Фінансова парадигма місцевого самоврядування // Світ фінансів. – 2004. – № 1. – с. 34–39.
398. Юрій, С. І. Бюджетна система Україна [Text] : навчальний посібник / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : Ніос, 2000. – 400 с.
399. Юшко, С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи [Текст] : С.В. Юшко // Фінанси України. –2009. – №1. – С.23–26.
400. Яшина Н.И., Гришуніна И.А. Удосконалювання теоретичних і практичних основ оцінки фінансового стану і якості керування бюджетами з метою підвищення ефективності керування фінансовими ресурсами території [Текст] / Н.И. Яшина, И.А. Гришуніна // Фінанси й кредит. – 2006. – № 4(208). – С. 2–11., № 7(211). – С. 7–16.
401. Decentralization and democratic local government programm handbook // Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and



- Research U.S. Agency for International Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://74.6.239.67>.
402. 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>
403. European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper 2007–2013. Indicative Programme 2007–2010. Executive Summary [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/>.
404. European Neighbourhood Policy. Country Report. Ukraine [TEXT] / Commission Staff Working Paper. Brussels, 12.5.2004. SEC (2006) 566. COM (2004) 373 final. P. 4.
405. Kozmenko Serhiy, Vasil'yeva Tetyana, Leonov Serhiy. The structuring of components of the net domestic product according to the innovation criterion // "Innovative Marketing". Volume 6, Issue 4, 2010 – P. 30–41
406. McGrillivray M., Morrisey O. Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behavior // Credit Research Paper. No. 00/9. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, 2000.
407. Megdal S. B. The Flypaper Effect Revisited: An Econometric Explanation // The Review of Economics and Statistics. 1987. Vol. 69. No. 2. P. 347–351.
408. Niskanen W.A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. 1968. Vol. 58 (Supplement). May. P. 293–305.
409. Vasil'eva T. Leonov S. Ostapenko L. World financial crisis and Ukraine // World financial crisis: causes, consequences, ways of overcoming – Sumy. – Business Perspectives. – 2009. – 427 p.





## ДОДАТКИ

## Додаток А

Таблиця А.1 – Виконання доходної частини державного бюджету України в умовах розвитку економіки (2003-2006 рр.), млн. грн.

№ з/п	Показники	2003			2004			2005			2006		
		План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
	<b>ВСЬОГО ДОХОДІВ</b>	53 273	55 077	103,39	65 216	70 338	107,85	108058	105330	97,48	132543	133522	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 А.2 – Виконання доходної частини державного бюджету України у часи світової фінансової кризи (2007-2009 рр.), млн. грн.

№ з/п	Показники	2007			2008			2009		
		План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
	<b>ВСЬОГО ДОХОДІВ</b>	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

## Додаток Б

Таблиця Б.1 – Виконання видаткової частини державного бюджету України в умовах розвитку економіки (2003-2006 рр.), млн. грн.

№ з/п	Показники	2003			2004			2005			2006		
		План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
	<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	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 Б.2 – Виконання видаткової частини державного бюджету України у часи світової фінансової кризи (2007-2009 рр.), млн. грн.

№ з/п	Показники	2007			2008			2009		
		План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %	План	Факт	Відх., %
	<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	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



## Додаток В

Таблиця В.1 – Результати діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби за 2007-2009 рр, тис. грн.

ПОКАЗНИКИ	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
<b>ВІДОМОСТІ ПРО ВИЯВЛЕНІ ФІНАНСОВІ ПОРУШЕННЯ</b>							
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
<b>ВЖИТІ ЗАХОДИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ</b>							
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 В.1

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. Пред'явлено 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
<b>РЕАЛІЗАЦІЯ ВЖИТИХ ЗАХОДІВ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ</b>							
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 в дохід бюджету за матеріалами органів ДКРС	436	231	5537,45	130	1335,66	97	1133,2

## Продовження таблиці В.1

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
<b>ВІДОМОСТІ ПРО СТАН УСУНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ПОРУШЕНЬ</b>							
Відшкодовано втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених 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 витрат 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



## Додаток Д

Таблиця Д.1 – Загальна характеристика єврорегіонів України

№ з/п	Назва єврорегіону	Рік заснування	Учасники		Охоплена територія, тис. км <sup>2</sup>		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, Міхальовце, 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, Егер, 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



## Додаток Е

Таблиця Е.1 – Перелік проектів 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	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	"-	"-	104	84,6	61	7,2	
3. Створення єдиної картоінформаційної системи обслуговування туристичного бізнесу Волині і Люблінщини (Республіка Польща)	розбудова інфраструктури туристичного бізнесу	"-	"-	174,8	155,9	151,6	18,9	
4. Розвиток зеленого туризму у Любимівському 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	покращення сервісного обслуговування пасажирів та автоперевізників в пункті пропуску через державний кордон "Ужгород"	Закарпатська	до 2009	11000	10050	3000		
6. Зелені стежки Прикарпаття	активізація розвитку зеленого туризму на Прикарпатті	Івано-Франківська	"-	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 загально- державного значення "Скелі Довбуша"	організація міжнародних туристичних маршрутів, формування туристичної інфраструктури, розвиток співробітництва між науковими закладами Івано- Франківщини та Люблінщини (Республіка Польща)	"-	2008	250	211	211	29	10
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	



## Продовження таблиці Е.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
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	-"	-"	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. Покращення екологічного стану прикордонних районів України (Львівська область) та Республіки Польща за рахунок використання промислових деревних відходів як заміни вугілля для опалення об'єктів соціальної сфери	покращення екологічної ситуації в регіоні шляхом впровадження використання альтернативного палива	Львівська	-"	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 покращення екологічного стану басейну р. Західний Буг на території Буського району Львівської області з продовженням робіт на території Республіки Польща	покращення екологічної ситуації в регіоні	-"	-"	500	310	110	20	100
14. Стимулювання розвитку та формування інформаційної інфраструктури трансграничного туризму	реалізація туристично-рекреаційного потенціалу Буковинських Карпат і Дунайсько-Дністровської водної, бальнеологічної та спелеологічної системи	Чернівецька	-"	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	покращення стану водних ресурсів	Харківська	до 2010	1200	1000	80	20	

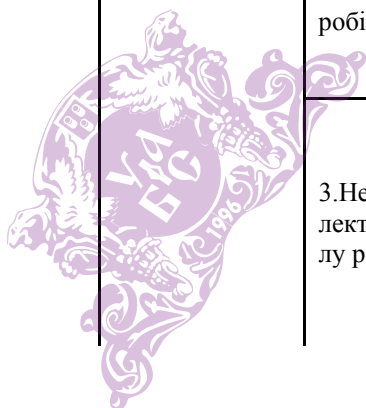




## Додаток Ж

Таблиця Ж.1 – Чинники і критерії депресивності регіону

Групи чинників	Чинники депресивності регіону	Критерії визначення рівня відповідного чинника
1	2	3
1.Економічні чинники	1.Відсутність розвинутого виробництва	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу наявного населення (у фактичних цінах);</li> <li>- Основні фонди за первісною вартістю;</li> <li>- Рівень зношення основних фондів;</li> <li>- Основні фонди за залишковою вартістю;</li> <li>- Введення у дію основних фондів на душу населення за базовий (як правило - рік) період часу;</li> <li>- Інвестиції в основний капітал на одну особу (у фактичних цінах);</li> <li>- Сальдо чистого (регіонального) експорту.</li> </ul>
	2.Неефективна матеріальна структура виробництва і його загальний склад	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу наявного населення;</li> <li>- Обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу наявного населення;</li> <li>- Обсяги виконаних будівельних робіт (у фактичних цінах) ( у т.ч. на одну особу наявного населення);</li> <li>- Капітальні вкладення на душу населення.</li> </ul>
	3.Недостатнє використання трудових ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Середні витрати робочого часу в промисловості та в інших галузях на одного працівника;</li> <li>- Сальдо трудової міграції економічно-активного населення (чол., за рік).</li> </ul>
	4.Рівень бюджетного самофінансування регіону	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Рівень забезпеченості власними доходами бюджету на душу населення;</li> <li>- Податкові надходження до бюджету на душу населення.</li> </ul>
	5.Порушення оптимальності у співвідношенні різних видів капіталу	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прямі іноземні інвестиції на одну особу;</li> <li>- Питома вага кожного виду капіталу в економіці регіону;</li> <li>- Середня заробітна плата в системі промислового, банківського і торгового капіталу;</li> <li>- Офіційна фінансова допомога на цілі регіонального розвитку;</li> <li>- Сума внутрішніх кредитів, наданих банківським сектором на території регіону на цілі розвитку (у % до ВРП).</li> </ul>
2.Соціальні чинники	1.Низький рівень життя	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Віковий склад населення (чоловіків та жінок);</li> <li>- Тривалість життя (чоловіків та жінок);</li> <li>- Природний приріст населення;</li> <li>- Рівень середньомісячної заробітної плати (номінальна);</li> <li>- Відношення середньомісячної заробітної плати до величини прожиткового мінімуму;</li> <li>- Рівень бідності;</li> <li>- Питома вага населення за межею бідності;</li> <li>- Питома вага населення з доходом менше 1 дол. США на день (у %);</li> <li>- Питома вага населення з доходом менше 2 дол. США на день (у %);</li> <li>- Забезпеченість житлом (загальна площа) на душу населення;</li> <li>- Розповсюдження ВІЛ інфекції (% населення у віці 15 -49 років);</li> <li>- Рівень недоїдання серед дітей (% дітей у віці до 5 років).</li> </ul>
	2.Високий рівень безробіття в регіоні	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Рівень зареєстрованого безробіття;</li> <li>- Рівень безробіття за методологією МОП;</li> <li>- Рівень зайнятості у промисловості (для промислових районів);</li> <li>- Частка зайнятих у сільському господарстві (для сільських районів);</li> <li>- Питома вага безробітних у загальній кількості економічно активного населення.</li> </ul>
	3.Нерозвиненість інтелектуального потенціалу регіону	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Рівень грамотності дорослого населення (% населення у віці 15 років і старше) та охоплення навчанням;</li> <li>- Кількість осіб з вищою освітою і таких, що мають ступені кандидата і доктора наук;</li> <li>- Відсоток неосвіченого населення;</li> <li>- Відносна кількість осіб, що отримали початкову освіту (у %).</li> </ul>



## Продовження таблиці Ж.1

1	2	3
3. Демографічні чинники	Неоптимальна демографічна структура населення	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Середня кількість жителів на один 1 кв.км території регіону;</li> <li>- Відношення кількості економічного активного населення до його загальної кількості;</li> <li>- Співвідношення показників народжуваності і смертності в регіоні;</li> <li>- Очікувана тривалість життя при народженні (чоловіки та жінки);</li> <li>- Коефіцієнт дитячої смертності (у віці до 5 років на 1 тис. населення);</li> <li>- Коефіцієнт материнської смертності (на 1 тис. живо народжених дітей);</li> <li>- Питома вага народжених, прийнятих кваліфікованим персоналом (у %);</li> <li>- Сальдо міграції (чоловік, за рік).</li> </ul>
4. Природно-географічні чинники	1. Негативна дія природно-кліматичних умов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Викиди діоксиду вуглецю на душу населення (т);</li> <li>- Показник середньої температури повітря і тривалості зимового періоду;</li> <li>- Ступінь сейсмічності території та інші природно-кліматичні характеристики;</li> <li>- Середня вартість матеріального виробництва в результаті дії природно-кліматичного навантаження.</li> </ul>
	2. Невигідне географічне положення території (транспортний чинник)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Середній рівень транспортних витрат і транспортного забезпечення у загальній сумі витрат.</li> </ul>
	3. Обмеженість природних ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Масштаби і якість запасу мінерально-сировинних ресурсів;</li> <li>- Рівень освоєння природно-ресурсного потенціалу території;</li> <li>- Середні втрати виробництва внаслідок заборони на використання природних ресурсів;</li> <li>- Рівень платежів за природно-ресурсний потенціал у загальній сумі витрат.</li> </ul>
5. Екологічні чинники	1. Рівень екологічного стану та екологічного забруднення території	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Питома вага озелененої території (% до загальної площі території регіону);</li> <li>- Рівень забруднення території смітниками (т. на 1 мешканця);</li> <li>- Швидкість біологічного кругообігу в природній системі території.</li> </ul>
	2. Високе техногенне екологічне навантаження на природу	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Рівень концентрації шкідливих речовин і домішок у повітрі, ґрунті і водних басейнах території.</li> </ul>
	3. Збільшення витрат виробництва через екологічні обмеження	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Середні додаткові витрати, пов'язані з перевищенням гранично допустимих норм і відходів.</li> </ul>



## Додаток 3

Таблиця 3.1. - 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 паливо. Співробітництво в енергетичній сфері (розвиток єдиної енергетичної системи; забезпечення енергоносіями, спільне використання нафтопереробних та інших виробництв паливно-енергетичних комплексів). Створення міжнародного консорціуму

Продовження таблиці 3.1

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 3.1

1	2	3	4	5
Міграція громадян України до Росії	Соціальна	Євро регіони	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	Євро регіони. 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 проєктах, 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



## Додаток И

Таблиця И.1. - 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
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"
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

## Продовження таблиці И.1

1	2	3
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
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
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

## Продовження таблиці И.1

1	2	3
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 X 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 участь у засіданні спільної міждепутатської робочої групи Курської і Сумської областей. 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





## Додаток К

Таблиця К.1. - Угоди між містами та районами Сумської та Курської областей

№	Найменування документа	Дата укладення, дата набрання чинності	Партнер з Курської області (Російська Федерація)
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 Железнодорожськ Курської області	23 березня 2002 року	Місто Железнодорожськ
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
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
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 адміністрацією виконавчої державної влади Глушковського району Курської області	22 лютого 2003 року	Глушковський район Курської області

## Додаток Л

Таблиця Л.1. - Динаміка базових показників соціально-економічного стану Сумської області за 2004-2008 роки

Найменування показника	Значення показника по рокам				
	2004	2005	2006	2007	2008
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
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 плата, грн/міс.	473	663	857	1098	1472
Кількість туристів, обслуговуваних суб'єктами туристичної діяльності України, осіб	10221	14409	16450	20627	24035

## Додаток М

Таблиця Л.1. - Основні прогностичні показники економічного і соціального розвитку Сумської області на 2010 рік

Показник	2008 рік звіт	2009 рік факт	2010 рік прогноз	2010 у % до 2009 року
Валовий регіональний продукт у порівнянних цінах у % до попереднього року	103,6	85,2	100,9	х
ВДВ у фактичних цінах, млн. грн.	13809,8	13397	15220	х
ВДВ у порівнянних цінах, у % до попереднього року	103,7	84**	100	х
Обсяг продукції промисловості, у % до попереднього року	105,8	82,9	101,4	х
Обсяг реалізованої промислової продукції у діючих цінах, млрд. грн.	12,5	11,4	12,7	111,4
Кількість інноваційно активних підприємств, одиниць	30	33	37	112,1
Впроваджено нових технологічних процесів, всього, одиниць	77	82	90	109,8
Валова продукція сільського господарства, млн. грн.	3266	3181,1	3228	101,5
Загальний фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування (з урахуванням всіх підприємств, розташованих на території області), млн. грн.	-481,8	330,2	360,5	109,2
Прибутки прибуткових підприємств, млн. грн.	1033,8	1420,5	1561,1	109,9
Збитки збиткових підприємств, млн. грн.	1515,6	1090,3	1200,6	110,1
Обсяг інвестицій в основний капітал за рахунок усіх джерел фінансування у фактичних цінах, млн. грн.	3015,5	2185,3	2279,8	91,7
Прямі іноземні інвестиції (збільшення капіталу), млн. дол. США	38,5	79,4	40	50,4
Фонд оплати праці робітників і службовців, працівників сільського господарства, малих підприємств (без військовослужбовців), млн. грн.	5203	5206,8	5445	104,6
Роздрібний товарооборот підприємств-юридичних осіб, млн. грн.	3673,5	3402,7	3500	91,8
У розрахунку на душу населення, тис. грн.	3,1	2,9	3	92,4
Середньомісячна заробітна плата номінальна, грн.	1472	1593	1673	105
Чисельність наявного населення, тис. осіб	1184	1173	1168	99,6
Чисельність працівників у віці 15-70 років, зайнятих економічною діяльністю, тис. осіб	543,7	498	502,4	100
Чисельність безробітних, розрахована за методологією МОП, тис. осіб	43,7	63	59,6	94,4
Рівень безробіття, розрахований за методологією МОП, %	7,4	11,2	10,6	х
Загальний обсяг зовнішньоторговельного обороту товарами та послугами, млн. дол. США	1661,2	1195,8	1227,9	102,7
Експорт товарів та послуг, млн. дол. США	954,8	738,6	757	102,5
у т.ч. експорт товарів, млн. дол. США	913,4	711,7	729,5	102,5
Імпорт товарів та послуг, млн. дол. США	706,4	457,2	470,9	103
у т.ч. імпорт товарів, млн. дол. США	547,3	388,8	400,5	103
Баланс товарів та послуг, млн. дол. США	248,4	281,3	286,6	101,9

## Додаток М

Таблиця М.1. - 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	2	3	4	5
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 бюджетотворюючим, 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
3	Програмно-цільовий метод	1) неможливо адекватно оцінити ефективність тієї чи іншої бюджетної програми; 2) реалізація тих програм, у виконанні яких зацікавлене обмежене коло осіб, а не держава в цілому; 3) завищення розмірів отриманих фінансових ресурсів (бюджетних коштів), як наслідок – необгрунтоване і неефективне для держави витрачання фінансових ресурсів розпорядниками	1) в нормативних актах лише перелічені групи показників для оцінки ефективності програм без детального їх опису, методик розрахунку, нормативних значень тощо; 2) відсутній моніторинг ефективності виконання поточних програм; 3) наявність суб'єктивного фактора у прийнятті тієї чи іншої програми до реалізації	1) розроблення чітких критеріїв з оцінки ефективності реалізації державних цільових програм; 2) механізм контролю і відповідальності за невідповідність отриманих показників їх нормативним значенням

Продовження таблиці М.1

1	2	3	4	5
4	Неефективне використання бюд-жетних коштів	1) помилкові рішення як на стадії планування витрат, так і на етапах їх розподілу призводять до неефективного використання коштів; 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; 3) грошовий потік на вході не дорівнює грошовому потоку на виході. Соціальний ефект не еквівалентний запрошеним фінансовим ресурсам	1) недостатній рівень кваліфікації кадрів; 2) недоліки в методичному забезпеченні; 3) значна частка витрат на адміністрування	1) необхідно змінити підходи до розподілу бюджетних коштів з метою досягнення рівності між запрошеними бюджетними коштами і отриманим соціально-економічним ефектом. Для цього необхідно ліквідувати «пайову» участь посередників у розподілі коштів. 2) підвищити кваліфікацію кадрів, що відповідають за планування і розподіл бюджетних коштів, підвищити відповідальність за прийняті рішення
5	Нецільове використання бюд-жетних коштів і бюджетні правопорушення	1) кошти, заплановані на досягнення конкретних соціально-економічних ефектів, спрямовуються на інші потреби; 2) правопорушення зосереджені в сфері планування, використання коштів без належних підстав, незаконного виділення коштів з резервного фонду та махінацій з державними закупівлями	1) правопорушення, шахрайські дії, що стимулюються недостатньою відповідальністю та слабким контролем; 2) особистий інтерес з боку розпорядників бюджетних коштів, помножений на можливості його реалізації	1) підвищити відповідальність за нецільове використання коштів, зробивши акценти на особистій відповідальності осіб за незаконні дії
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 захищеності 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 рівні місцевих бюджетів

## Додаток Н

Таблиця Н.1. - Інститути оперативного управління бюджетом України

Назва інституту	Гілка влади	Рівень влади	Етап бюджетного процесу	Функції
1	2	3	4	5
<b>Державне казначейство України</b>				
Головне управління Державного Казначейства України	Виконавча	Центральний	Оперативне управління, контроль за виконанням	Організація виконання Державного бюджету і здійснення контролю за цим; здійснення фінансування видатків Державного бюджету; ведення обліку касового виконання Державного бюджету; складання звітності про стан виконання Державного та зведеного бюджетів; регулювання фінансових взаємовідносин між Державним бюджетом та загальнодержавними (позабюджетними) цільовими фондами; організація та здійснення контролю за надходженням, рухом і використанням коштів цільових фондів; розробка і затвердження нормативно-методичних документів з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів; організація роботи територіальних органів Державного казначейства.
Управління казначейства в областях	Виконавча	Обласний	Оперативне управління, контроль за виконанням	Організація роботи відділень Державного казначейства у районах і містах; організація та здійснення виконання Державного бюджету; ведення обліку руху коштів Державного бюджету на рахунок Держказначейства.
Відділення казначейства у районах, містах і районах міст	Виконавча	Місцевий	Оперативне управління, контроль за виконанням	Забезпечення асигнувань цільового фінансування видатків; ведення обліку розпорядників коштів, які знаходяться на даній території; розподіл і перерахування місцевим бюджетам належних їм сум коштів від відрахувань загальнодержавних податків і зборів; ведення облік видатків за рахунками відділень Держказначейства; здійснення збору, контролю, зведення та подання вищестоящим органам казначейства звітності про стан виконання показників Держбюджету регіоном. здійснення контролю за надходженням, рухом і використанням державних позабюджетних фондів; здійснення за поданням ДПП, повернення за рахунок Держбюджету зайво сплачених або стягнених платежів.



Продовження таблиці Н.1

1	2	3	4	5
<b>Контрольно-ревізійне управління України</b>				
Головне контрольно-ревізійне управління України	Виконавча	Центральний	Контроль за виконанням	<p>Контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;</p> <p>контроль за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України;</p> <p>контроль порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів.</p> <p>здійснення перевірок використання бюджетних коштів, отриманих на виконання державних програм;</p> <p>перевірка фінансово-господарської діяльності стосовно бюджетних позик, позик і кредитів, гарантованих коштами бюджетів, цільового використання дотацій та субсидій, інших бюджетних асигнувань, коштів державних цільових фондів;</p> <p>здійснення перевірок належного виконання державних контрактів, проавансованих за рахунок бюджетних коштів, а також у передбачених законодавством випадків використання коштів, що залишаються у розпорядженні господарюючого суб'єкта у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів;</p> <p>здійснення державного контролю за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів;</p> <p>організація роботи контрольно-ревізійних підрозділів в областях і по проведенню державного фінансового контролю.</p>
Контрольно-ревізійні управління в областях	Виконавча	Обласний	Контроль за виконанням	<p>Контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та обласних бюджетів;</p> <p>контроль порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та обласних бюджетів, кошторисів.</p>
Контрольно-ревізійні підрозділи в районах і містах	Виконавча	Місцевий	Контроль за виконанням	<p>Контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;</p> <p>контроль за порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів.</p>

Продовження таблиці Н.1

1	2	3	4	5
<b>Рахункова палата України</b>				
Рахункова палата України	Виконавча	Центральний	Контроль за виконанням	<p>Контроль за виконанням бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету;</p> <p>контроль за ефективністю управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів бюджету;</p> <p>розробка заходів щодо відшукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і внесення відповідних пропозицій Міністерству фінансів України;</p> <p>організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;</p> <p>визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів;</p> <p>контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;</p> <p>контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;</p> <p>аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу;</p> <p>регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;</p> <p>контроль за виконанням Державного бюджету України по доходах і видатках, видатками по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України;</p> <p>попередній аналіз звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, звітів Фонду держмайна України щодо ефективного управління майном;</p> <p>перевірка цільового використання коштів, виділених із бюджету на утримання Верховної Ради України і її апарату, служб Президента, апарату Кабінету Міністрів України, інших виконавчих органів, державними установами і організаціями, які діють за кордоном і на території України;</p> <p>здійснення зв'язків з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво.</p>



Продовження таблиці Н.1

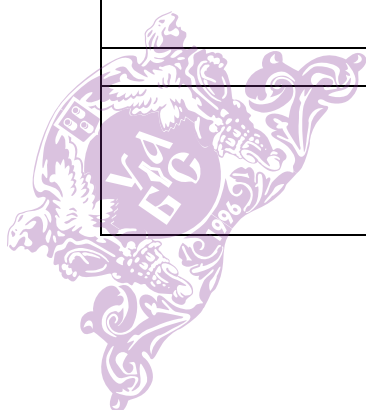
1	2	3	4	5
<b>Державна податкова служба України</b>				
Державна податкова адміністрація України	Виконавча	Центральний	Оперативне управління, контроль за виконанням	Контроль за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових доходів, установлених законодавством; розшук платників, які ухиляються від сплати податків та інших платежів, а також запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; організація роботи державних податкових адміністрацій і інспекцій; контроль за їх діяльністю, а також організація методичного забезпечення податкової роботи в країні; розробка нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; подача Міністерству фінансів України та Головному управлінню Державного казначейства України звіт про надходження податків, інших платежів; прогноз, аналіз надходжень податків, інших платежів, джерел податкових надходжень, вивчення впливу макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробка пропозицій щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету.
Державні податкові адміністрації в областях	Виконавча	Обласний	Оперативне управління, контроль за виконанням	Інформаційно-консультативні функції, а також координація роботи, контроль, прийняття і систематизація звітності підпорядкованих державних податкових адміністрацій базової ланки; здійснення контролю за платниками податків та інших платежів на обласному рівні; безпосередній контроль обмеженого кола платників.
Державні податкові інспекції в районах і містах	Виконавча	Місцевий	Оперативне управління, контроль за виконанням	Безпосередній контроль платників податків щодо повноти та своєчасності розрахунків з бюджетом; ведення оперативного-бухгалтерського обліку звітності надходжень до бюджету сум податків та інших обов'язкових платежів. здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків та зборів (обов'язкових платежів); контроль своєчасності подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів.



## Додаток П

Таблиця П.1. - Видатки місцевих бюджетів

Видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	Видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів
державне управління:	місцеву пожежну охорону
освіту:	позашкільну освіту
охорону здоров'я:	соціальний захист та соціальне забезпечення за видами витрат згідно з положеннями Бюджетного кодексу
соціальний захист та соціальне забезпечення:	відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання)
культуру і мистецтво	місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів
фізичну культуру і спорт	культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності
	програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення
	місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту
	типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення
	транспорт, дорожнє господарство за видами витрат згідно з положеннями Бюджетного кодексу
	заходи з організації рятування на водах
	обслуговування місцевого боргу
	програми природоохоронних заходів місцевого значення
	управління комунальним майном
	регулювання земельних відносин
	заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом
	заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення
	проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів
	членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань
	підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад
	інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою згідно із законом



## Додаток Р

Таблиця Р.1. - Перелік власних та закріплених доходів місцевих бюджетів

Закріплені доходи, що враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів	Власні доходи, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів		
	Доходи загального фонду	Доходи спеціального фонду	
		Надходження спеціального фонду	Надходження бюджету розвитку
1	2	3	4
податок з доходів фізичних осіб	фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності	податок з власників транспортних засобів	єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва
50 відсотків збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення	податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	плата за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів	податок на прибуток підприємств відповідно до додаткових ставок такого податку,
50 відсотків збору за спеціальне водокористування	платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення	кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва	дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність
50 відсотків платежів за користування надрами	плата за землю	концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	плата за надання місцевих гарантій
плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад	плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності	70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності	кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них
плата за використання інших природних ресурсів	податок на промисел	30 відсотків збору за проведення гастрольних заходів	субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм
плата за ліцензії та сертифікати на виробництво спирту, право експорту, імпорту та оптової торгівлі спирту	фіксований сільськогосподарський податок	власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету	кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними
плата за ліцензії на право експорту, імпорту, оптової та роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами	частина чистого прибутку (доходу) комунальних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами	місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному Кодексом та іншими законами України



## Продовження таблиці Р.1

1	2	3	4
плата за державну реєстрацію та реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців	плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів	70 відсотків збору за забруднення навколишнього природного середовища та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками)	кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради
державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам	адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад	цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	
	штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів	повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними	
	надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам	
	кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі	відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів	
	концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України	
	кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам		
	частина коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, срібло		
	плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення		
	інші доходи загального фонду місцевих бюджетів, що визначаються законом про Державний бюджет України		



Додаток С  
Таблиця С.1. – Розподіл доходів і видатків бюджету за фондами

Доходи	Видатки
1	2
Загальний фонд	
<p>1) податок з доходів фізичних осіб;</p> <p>2) фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю;</p> <p>3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;</p> <p>4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;</p> <p>5) плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;</p> <p>6) акцизний збір із вироблених в Україні товарів (крім акцизного збору з вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів);</p> <p>7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва та у повному обсязі фіксований сільськогосподарський податок;</p> <p>8) державне мито в частині, що належить відповідним місцевим бюджетам;</p> <p>9) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;</p> <p>10) плата за землю;</p> <p>11) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;</p> <p>12) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань;</p> <p>13) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;</p> <p>14) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;</p> <p>15) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;</p> <p>16) плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;</p> <p>17) концесійні платежі стосовно об'єктів комунальної власності;</p> <p>18) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню цим учасникам;</p> <p>19) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;</p> <p>20) 80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;</p> <p>21) кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;</p> <p>22) податок на прибуток підприємств комунальної власності;</p> <p>23) 50 відсотків адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що накладаються уповноваженими органами (посадовими особами);</p> <p>24) інші доходи, що підлягають зарахуванню до загального фонду місцевих бюджетів;</p> <p>25) дотації та субвенції з Державного бюджету України.</p>	<p>1) державне управління;</p> <p>2) освіту;</p> <p>3) охорону здоров'я;</p> <p>4) соціальний захист та соціальне забезпечення;</p> <p>5) культуру і мистецтво;</p> <p>6) фізичну культуру і спорт;</p> <p>7) місцеву пожежну охорону;</p> <p>8) відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);</p> <p>9) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;</p> <p>10) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;</p> <p>11) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;</p> <p>12) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;</p> <p>13) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;</p> <p>14) транспорт, дорожнє господарство;</p> <p>15) заходи з організації рятування на водах;</p> <p>16) обслуговування місцевого боргу;</p> <p>17) програми природоохоронних заходів місцевого значення;</p> <p>18) управління комунальним майном;</p> <p>19) регулювання земельних відносин;</p> <p>20) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;</p> <p>21) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;</p> <p>22) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;</p> <p>23) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;</p> <p>24) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;</p> <p>25) інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевими бюджетами.</p>

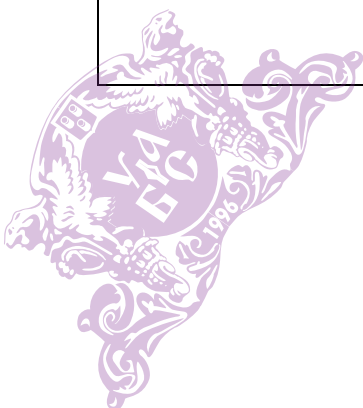
Продовження таблиці С.1

1	2
<p style="text-align: center;">Спеціальний фонд</p> <p>1) надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів;</p> <p>2) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;</p> <p>3) плата за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами);</p> <p>4) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, що зараховуються у розмірі: 100 відсотків - до бюджетів міст Києва та Севастополя; 25 відсотків - до бюджету АРК та обласних бюджетів, 75 відсотків - до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, 15 відсотків - до районних бюджетів, 60 відсотків - до бюджетів міст районного значення, селищ, сіл та їх об'єднань;</p> <p>5) концесійні платежі стосовно об'єктів комунальної власності;</p> <p>6) 30 відсотків збору за проведення гастрольних заходів;</p> <p>7) 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;</p> <p>8) відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;</p> <p>9) власні надходження бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, в тому числі кошти за користування установами банків тимчасово вільними коштами вищих та професійно-технічних навчальних закладів, отриманими за надання платних послуг і розміщеними на вкладних (депозитних) рахунках;</p> <p>10) 70 відсотків збору за забруднення навколишнього природного середовища до відповідних місцевих бюджетів згідно з законодавством;</p> <p>11) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;</p> <p>12) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;</p> <p>13) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня, відсотки за користування ними;</p> <p>14) трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам</p>	<p>Видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ).</p> <p>До видатків спеціального фонду відноситься основна маса статей загального фонду.</p> <p>Крім цього до видатків спеціального фонду належать видатки на:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю;</li> <li>2) організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ;</li> <li>3) утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ;</li> <li>4) ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти;</li> <li>5) господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв;</li> <li>6) організацію основної діяльності бюджетних установ;</li> <li>7) виконання відповідних цільових заходів.</li> </ol>
<p style="text-align: center;">Бюджет розвитку</p> <p>1) податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку, у розмірах, визначених законом з питань оподаткування;</p> <p>2) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;</p> <p>3) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;</p> <p>4) плата за надання місцевих гарантій;</p> <p>5) кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;</p> <p>6) 90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території АРК: 35 відсотків - до бюджету АРК, 55 відсотків - до сільських, селищних, міських бюджетів АРК;</p> <p>7) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);</p> <p>8) кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним Кодексом 2010 року, та відсотки сплачені за користування ними;</p> <p>9) місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України;</p> <p>10) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради.</p>	<p>1) погашення місцевого боргу;</p> <p>2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам;</p> <p>3) внески органів влади АРК та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;</p> <p>4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки.</p> <p>Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електро транспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.</p>

## Додаток Т

Таблиця Т.1. - Пропонований перелік доходів і видатків соціального фонду бюджету

Доходи	Видатки
<p>1) податок з доходів фізичних осіб;</p> <p>2) фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю;</p> <p>3) акцизний збір із вироблених в Україні товарів (крім акцизного збору з вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів);</p> <p>4) податок на нерухоме майно;</p> <p>5) плата за землю;</p> <p>6) місцеві податки і збори з фізичних осіб, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;</p> <p>7) місцеві запозичення;</p> <p>8) трансферти з Державного бюджету України.</p>	<p>1) освіта;</p> <p>2) охорона здоров'я;</p> <p>3) соціальний захист та соціальне забезпечення;</p> <p>4) культура і мистецтво;</p> <p>5) фізична культура і спорт;</p> <p>6) культурно-мистецькі програми місцевого значення, в тому числі зоопарки загальнодержавного значення комунальної власності;</p> <p>7) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;</p> <p>8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;</p> <p>9) типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення;</p> <p>10) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;</p> <p>11) заходи з організації рятування на водах;</p> <p>12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;</p> <p>13) регулювання земельних відносин;</p> <p>14) заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;</p> <p>15) заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;</p> <p>16) проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та республіканських Автономної Республіки Крим і місцевих референдумів;</p> <p>17) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань.</p>



## Додаток У

Таблиця У.1. - Пропонований перелік доходів і видатків фонду інфраструктури бюджету

Доходи	Видатки
<p>1) надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю;</p> <p>2) надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності;</p> <p>3) плата за оренду майна бюджетних установ;</p> <p>4) надходження бюджетних установ від реалізації майна (крім нерухомого майна);</p> <p>5) благодійні внески, гранти та дарунки;</p> <p>6) кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів;</p> <p>7) кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право;</p> <p>8) адміністративні штрафи і штрафні санкції, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;</p> <p>9) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань;</p> <p>10) плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;</p> <p>11) концесійні платежі стосовно об'єктів комунальної власності;</p> <p>12) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх тендерної пропозиції, які не підлягають поверненню цим учасникам;</p> <p>13) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;</p> <p>14) кошти, отримані підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, срібло;</p> <p>15) кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;</p> <p>16) податок на прибуток підприємств комунальної власності;</p> <p>17) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;</p> <p>18) власні надходження бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, в тому числі кошти за користування установами банків тимчасово вільними коштами вищих та професійно-технічних навчальних закладів, отриманими за надання платних послуг і розміщеними на вкладних (депозитних) рахунках;</p> <p>19) трансферти з Державного бюджету України.</p>	<p>1) державне управління;</p> <p>2) покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю;</p> <p>3) організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ;</p> <p>4) утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ;</p> <p>5) ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти;</p> <p>6) господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв;</p> <p>7) виконання відповідних цільових заходів;</p> <p>8) підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;</p> <p>9) управління комунальним майном;</p> <p>10) інші видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевими органами влади.</p>



## Додаток Ф

Таблиця Ф.1 - Пропонований перелік доходів і видатків фонду розвитку бюджету

Доходи	Видатки
<p>1) податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку, у розмірах, визначених законом з питань оподаткування;</p> <p>2) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;</p> <p>3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;</p> <p>4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;</p> <p>5) плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;</p> <p>6) державне мито в частині, що належить відповідним місцевим бюджетам;</p> <p>7) плата за надання місцевих гарантій;</p> <p>8) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;</p> <p>9) кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;</p> <p>10) 90 відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35 відсотків – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55 відсотків – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;</p> <p>11) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);</p> <p>12) місцеві запозичення;</p> <p>13) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;</p> <p>14) плата за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами);</p> <p>15) концесійні платежі стосовно об'єктів комунальної власності;</p> <p>16) 30 відсотків збору за проведення гастрольних заходів;</p> <p>17) 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;</p> <p>18) відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;</p> <p>19) 70 відсотків збору за забруднення навколишнього природного середовища до відповідних місцевих бюджетів згідно із законодавством;</p> <p>20) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;</p> <p>21) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;</p> <p>22) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня, відсотки за користування ними;</p> <p>23) трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;</p> <p>24) 50 відсотків адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що накладаються уповноваженими органами (посадовими особами).</p>	<p>1) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам;</p> <p>2) інвестиційні проекти та підтримка підприємництва;</p> <p>3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єктів господарювання;</p> <p>4) обслуговування місцевого боргу;</p> <p>5) капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства;</p> <p>6) будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів;</p> <p>7) будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства;</p> <p>8) будівництво та розвиток мережі метрополітенів;</p> <p>9) придбання вагонів для комунального електротранспорту;</p> <p>10) придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги;</p> <p>11) розвиток дорожнього господарства;</p> <p>12) комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів;</p> <p>13) будівництво, збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників;</p> <p>14) інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.</p>

## Додаток Ф

**Проект концепції державної цільової програми «Загальнодержавна програма розвитку прикордонних територій»**

**1. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Програма**

Сучасний стан регіонального розвитку України характеризується високою диференціацією регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку. Це обумовлено як розбіжностями 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, обумовлених сусідством іноземних держав (на економічному, соціальному і культурному рівнях), досить часто є регіонами депресивними та специфічними з точки зору регіонального управління.

Особливе місце прикордонних територій для України пов'язане з тим, що економіка країни є експортоорієнтованою та характеризується значною залежністю від зовнішньоекономічних відносин. Прикордонні території виступають свого роду буферною зоною у відносинах України з іншими державами, для якої характерні значна кількість економічних суб'єктів, що ведуть діяльність у зовнішньоекономічному напрямку, необхідність створення та підтримання інфраструктури для забезпечення перетину кордону і пов'язані з цим митні процедури, контроль за міграційними потоками, підтримання культурного балансу тощо.

Прикордонні території є суб'єктами прикордонного (транскордонного) співробітництва України з іншими державами, що здійснюється не лише в економічній, але і соціальній, культурній та інших сферах.

В той же час гіпертрофованих обсягів на прикордонних територіях набуває тіньовий сектор, що пов'язано як з незаконною зовнішньоекономічною діяльністю, так і з процесами нелегальної міграції та приховування державних доходів. За даними статистики доходи місцевих бюджетів, що в основному формуються за рахунок податку з доходів фізичних осіб, в прикордонних західних областях в середньому в два рази нижче, ніж в інших регіонах України.

Розвиток прикордонних територій є важливою складовою державної регіональної політики, яка в свою чергу визначена одним із пріоритетів економічного і соціального розвитку країни (державна програма економічного і соціального розвитку країни), втім критична маса проблем, що накопичилась – низький рівень соціально-економічного розвитку прикордонних територій, значні обсяги тіньового сектору, нелегальна міграція тощо, – вимагають негайних зусиль з боку держави для забезпечення умов, необхідних для соціально-економічного розвитку прикордонних територій та ефективного виконання ними функцій прикордонного співробітництва та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності держави.

**Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом**

До причин виникнення проблем прикордонних територій України можна віднести:

- 1) віддаленість та транспортна ізолюваність прикордонних територій по відношенню до головних ділових центрів держави;
- 2) висока концентрація осіб, що прибувають для нелегального перетину кордону з метою еміграції чи пошуку праці;
- 3) значна кількість потенційних емігрантів серед населення прикордонних територій (виникає як правило внаслідок більш високого рівня життя у країнах-сусідах, порівняно з умовами в Україні);
- 4) незадовільна екологічна ситуація в країнах-сусідах, що призводить до погіршення екологічної ситуації в прикордонній території;
- 5) недооцінка з боку центральної влади транскордонного співробітництва як інструменту територіального/регіонального розвитку і необхідність покращення якості життя людей, які мешкають у прикордонних регіонах України;

6) обмеженість стратегічного бачення завдань та перспектив розвитку транскордонного співробітництва як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади України;

7) незадовільний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проєктів як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади;

8) недостатнє залучення до проєктів транскордонного співробітництва підприємців та неурядових організацій.

Проблеми, що стримують розвиток прикордонних територій України наступні:

1) недостатня кількість пунктів перетину кордону;

2) відсутність належно обладнаних автострад;

3) різниця стандартів розміру залізничної колії;

4) затримки у перетинанні кордону пасажирами і товарами;

5) нерозвинена сервісна інфраструктура – склади, експедиторські і дистрибуційні компанії;

6) істотні відмінності у податковому законодавстві країн-сусідів;

7) відсутність необхідної кількості банків, готових провадити розрахунки і видавати кредити транскордонним господарчим підприємствам;

8) перешкоди, що встановлюються на державному рівні і стосуються вимог про отримання віз та поставлення відмітки у паспорті, що є обтяжливим для прикордонних груп населення;

9) відсутність прогнозування процесів спільного розвитку прикордонних регіонів;

10) відсутність синхронізованих та координованих дій з боку регіональних органів влади та інституцій з питань регіонального розвитку;

11) нестача сучасних інформаційних інструментів формування та просування позитивного іміджу прикордонної території;

12) недостатній рівень конкурентоспроможності економіки прикордонних районів області;

13) низький рівень кваліфікації фахівців з питань розроблення проєктів прикордонного співробітництва;

14) відсутність достатньої кількості громадських організацій, які займаються питаннями розвитку прикордонного та міжрегіонального співробітництва;

15) значні обсяги тіньового сектору економіки;

16) нелегальна міграція.

Оскільки вирішення проблем прикордонних територій не знаходить відображення у державних програмах, зокрема у Державній програмі соціального і економічного розвитку та інших державних програмах, доцільним є впровадження спеціальної програми для вирішення наявних проблем і забезпечення соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

### **Мета програми**

Мета програми полягає у створенні економічних, правових, соціальних умов та визначення необхідних заходів для соціально-економічного розвитку прикордонних територій, виконання ними функцій по забезпеченню зовнішньоекономічних відносин держави та транскордонного співробітництва, зниження обсягів тіньової економіки в прикордонних територіях та боротьбі з нелегальною міграцією.

### **Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів**

Розвиток прикордонних територій має забезпечуватись такими заходами як 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.

Розв'язання проблем прикордонних територій можливе за рахунок:

- 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, покращення системи прикордонних пропускних пунктів);
- реалізація регіональних культурно-масових, освітянських заходів за підтримки місцевих органів 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.

### **Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми**

Основними напрямками розвитку прикордонних територій є міжнародна торгівля, фінансове співробітництво, міграційні процеси, розвиток транспортної інфраструктури, соціокультурні програми.

До заходів, що забезпечать перспективний соціально-економічний розвиток прикордонних територій належать:

- цільове спрямування державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури прикордонних територій;
- 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 прикордонних територій.

### **Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності**

Наслідками реалізації програми є усунення ряду характерних для прикордонних територій проблем і прискорення розвитку прикордонних регіонів в цілому. Зокрема ліквідуються диспропорції в економічному і соціальному розвитку прикордонних територій, прискоряться процеси вирівнювання якості життя населення, підвищиться ефективність використання ресурсів, вирішаться спільні екологічні проблеми.

В результаті виконання програми мають бути отримані наступні результати:

- активізація зовнішньоекономічної діяльності регіонів, розвиток 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;
- забезпечення охорони навколишнього природного середовища, зокрема відновлення та раціонального використання природних ресурсів шляхом створення та



забезпечення функціонування українських ділянок транскордонних біосферних резерватів та об'єктів всесвітньої 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 розвитку;
- зниження обсягів тіньової економіки та нелегальної міграції.

Реалізація Програми дасть можливість отримати такі вагомні соціальні результати:

- підвищення рівня життя населення прикордонних територій;
- зниження рівня безробіття;
- зростання доходів населення.

Основними контрольними параметрами програми розвитку прикордонних територій є зниження регіональної диференціації в Україні та підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

Додатковими контрольними параметрами є планові показники, що характеризують кількісні та якісні характеристики запланованих заходів, зокрема:

- обсяги інвестицій в прикордонних територіях;
- рівень безробіття;
- обсяги нелегальної міграції;
- розміри тіньового сектору;
- рівень офіційних доходів населення.

#### **Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми**

Фінансування програми здійснюється за рахунок коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетів, інших джерел.

Необхідний обсяг фінансування програми, зокрема з державного бюджету, визначається щороку, виходячи з наявності фінансових ресурсів, а також з урахуванням матеріально-технічних і трудових ресурсів, науково обґрунтованих пріоритетів, нових можливостей та конкретизації завдань за підсумками виконання програми у попередні роки.

Напрямки державного фінансування включатимуть:

- облаштування пунктів перетину кордону відповідно до вимог і стандартів ЄС;
- витрати на активізацію бізнес-діяльності в регіоні – розробка і впровадження інвестиційних проектів, в тому числі за рахунок державних коштів;
- створення регіональних фондів розвитку прикордонних територій, в рамках яких будуть реалізовуватись перспективні інвестиційні проекти та здійснюватись контроль за реалізацією;
- додаткове фінансування роботи податкових органів по пошуку прихованих доходів та їх викриттю;
- видатки на проведення культурних акцій з метою підтримки соціокультурних зв'язків прикордонних народів;
- витрати на створення позитивного інвестиційного іміджу прикордонних територій;
- видатки на розвиток прикордонного туризму та рекреаційних зон;
- видатки на забезпечення нормалізації екологічної ситуації (в регіонах, де в цьому існує нагальна необхідність).

