

Малиш Н.А.,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри управління національним господарством
та економічної політики Національної академії державного управління
при Президентіві України

Проблеми фінансового забезпечення бюджетних видатків в Україні

Проаналізовано видатки бюджету держави та їх використання за галузевим, цільовим і територіальним призначенням. Досліджено форми фінансування видатків бюджету в Україні. Визначено пріоритетні напрями формування бюджету України.

Ключові слова: видатки бюджету, види економічної діяльності, бюджетне фінансування інвестиційних проектів, бюджет розвитку, видатки на соціальну сферу.

Malysh N.A. Problems of financial support budget expenditures in Ukraine

The state budget expenditures and their use by branch, and territorial of purpose are analyzed. Forms of financing budget expenditures in Ukraine are investigated. The priority areas of forming budget of Ukraine are defined.

Key words: expenditures, types of economic activities, government funding of investment projects, budget of development, expenditure on social services.

Малыш Н.А. Проблемы финансового обеспечения бюджетных затрат в Украине

Проанализированы затраты бюджета государства и их использование по отраслевому, целевому и территориальному назначению. Исследованы формы финансирования затрат бюджета в Украине. Определены приоритетные направления формирования бюджета Украины.

Ключевые слова: затраты бюджета, виды экономической деятельности, бюджетное финансирование инвестиционных проектов, бюджет развития, затраты на социальную сферу.

Постановка проблеми. Змінюючи пропорції в розподілі бюджетних коштів між галузями, держава впливає на структуру економічної та соціальної сфер, стимулює розвиток принципово нових галузей економіки і видів виробництва. В галузевій структурі можуть також здійснюватися групування видатків у розрізі цільових державних програм. Групування показує конкретних отримувачів бюджетних коштів, які є відповідальними за їх ефективне цільове використання. Таке адресне спрямування бюджетних коштів особливо важливе в умовах дефіциту фінансових ресурсів.

У квітні 2015 р. Верховна Рада України розширила повноваження Рахункової палати щодо здійснення контролю надходження коштів до Державного бюджету України. Відповідно до затверджених змін Рахункова палата здійснюватиме контроль за надходженням коштів до держбюджету, тоді як до затвердження цих змін вона здійснювала контроль лише за витратою коштів із держбюджету. Отже, до функцій Рахункової палати відносимо організацію та здійснення оперативного контролю за надходженням і використанням коштів Державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням теоретичних і практичних засад формування доходів місцевих бюджетів та бюджетного фінансування в сучасних умовах присвячені праці О.Д.Василика, Т.І.Єфименко, Л.В.Ільченко-Сюйви, О.П.Кириленко, О.І.Кілієвича, В.М.Федосова, Д.В.Полозенко, В.Дем'янишина та ін.

Проблеми фінансування видатків соціального захисту та соціальної допомоги, їх вплив на економічне зростання та майбутню дохідну базу бюджетної системи потребують подальшого вивчення та аналізу.

Серед напрямів бюджетної політики важливими є забезпечення підвищення рівня життя громадян та прискорення людського розвитку шляхом підвищення ефективності та забезпечення стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності медичної допомоги та освіти.

В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом одним з напрямів економічного та галузевого співробітництва передбачено співробітництво у сфері науки та технологій. У Гл. 9 Розд. V Угоди наголошується, що Сторони [3]:

- розвивають та посилюють наукове та технологічне співробітництво з метою як наукового розвитку як такого, так і зміцнення свого наукового потенціалу для вирішення національних та глобальних викликів;

- докладають зусиль для досягнення прогресу в набутті наукових і технологічних знань, важливих для забезпечення сталого економічного розвитку, шляхом зміцнення їх дослідницького та людського потенціалу. Накопичення та обмін науковою інформацією сприяють підвищенню конкурентоспроможності Сторін шляхом розширення можливостей їх економіки щодо набуття та використання знань для комерціалізації нових продуктів та послуг;

- розвивають свій науковий потенціал для забезпечення глобальної відповідальності та зобов'язань у таких сферах, як охорона здоров'я, захист навколишнього середовища, включаючи зміну клімату та інші глобальні виклики.

Співробітництво враховує діючі рамки співробітництва, встановлені Угодою про співробітництво у сфері науки і технологій між Україною та Європейським Співтовариством, а також мету України, яка полягає в поступовому наближенні до політики та права ЄС у сфері науки і технологій.

Співробітництво між Сторонами спрямовується на сприяння залученню України до Європейського дослідницького простору. Таке співробітництво надає Україні підтримку в реформуванні й реорганізації системи управління науковою сферою та дослідних установ (зокрема в розвитку її потенціалу щодо розвитку науки і технологій) з метою подальшого розвитку конкурентоспроможної економіки та суспільства, яке базується на знаннях.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В умовах гострого дефіциту бюджетних коштів перед державою виникло питання використання всіх наявних інструментів активізації економічного зростання і, насамперед, за допомогою бюджетно-податкового механізму.

Мета або цілі статті – дослідити проблеми фінансового забезпечення економічної діяльності в Україні, визначити ефективні механізми державного управління бюджетними видатками в умовах кризи.

Виклад основного матеріалу. Видатки бюджету передбачають бюджетні відносини у частині розподілу централізованого фонду фінансових ресурсів держави та їх використання за галузевим, цільовим і територіальним призначенням. Матеріальну основу видатків Державного бюджету становлять грошові кошти, які спрямовуються на фінансування економіки, соціальної сфери і соціальних потреб населення, державне управління, оборону та інші суспільні потреби.

Кожний з видатків бюджету має як кількісну, так і якісну характеристику. Кількісне визначення пов'язане з величиною виділених бюджетних коштів. Якісна характеристика визначає суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків.

З метою забезпечення управління процесами розподілу і використання бюджетних коштів видатки бюджету систематизують і групують за певними економічними ознаками залежно від галузевого і організаційного спрямування, рівня державного управління. Класифікація видатків бюджету здійснюється за економічними ознаками та галузевим розподілом коштів.

За роллю у відтворенні виробництва видатки бюджету поділяються на поточні і капітальні. Поточні спрямовуються на забезпечення діяльності підприємств та установ виробничої та соціальної інфраструктури суспільства, утримання органів державного управління, армії тощо, капітальні характеризують фінансування розвитку країни.

Видатки розвитку – це витрати державного і місцевих бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; структурної перебудови економіки, а також субсидії та інші видатки, що пов'язані з відтворенням капіталу.

Галузевий розподіл бюджетних коштів характеризує фінансування галузей економіки (промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту, зв'язку та ін.), соціальної сфери (освіта, культура, охорона здоров'я) та інших видів діяльності.

Фінансування видатків бюджету може здійснюватись у таких формах (рис. 1):

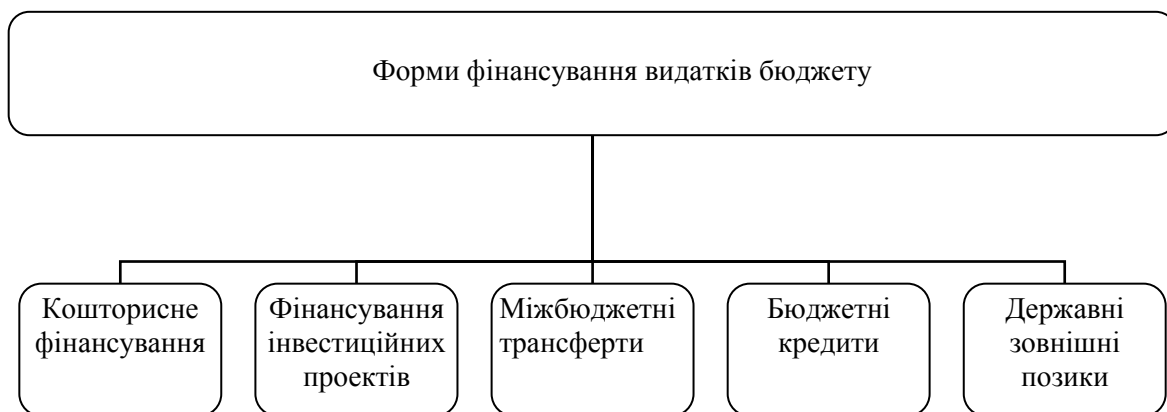


Рис. 1. Форми фінансування видатків бюджету

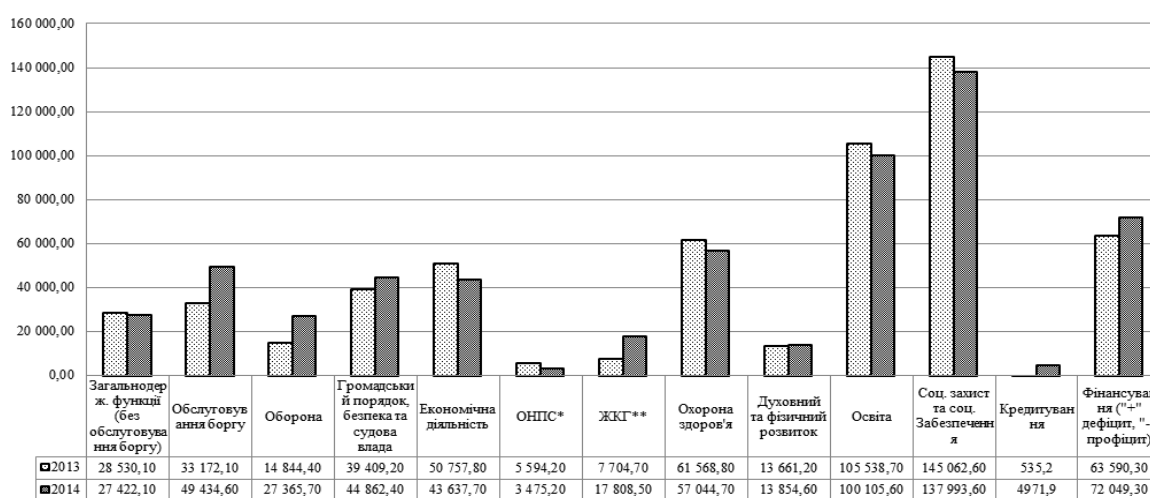
Кошторисне фінансування є основною формою, за допомогою якої здійснюються видатки бюджету. Воно охоплює забезпечення виробничої та соціальної інфраструктури, оборони та управління. При цій формі бюджетні асигнування виділяються на підставі спеціального документа – кошторису. В ньому розраховується обсяг бюджетних асигнувань, їх розподіл за статтями витрат з поквартальною розбивкою.

До принципів кошторисного фінансування відносять: 1) загальні принципи фінансування; 2) спеціальні принципи бюджетного фінансування: витрати коштів відповідно до прогнозів соціально-економічного розвитку на кожний плановий рік; планування й фінансування на підставі економічних нормативів; дотримання режиму економії.

Режим кошторисного фінансування охоплює широке коло об'єктів. Зокрема, на кошторисному фінансуванні перебувають: установи соціально-культурної сфери: освіти, науки, культури й мистецтва, охорони здоров'я, соціального захисту й соціального забезпечення, фізичної культури й спорту тощо; органи державного управління, органи державної безпеки тощо. Основним документом, що визначає витрати бюджетних установ, є кошторис.

Форма кошторису затверджується Міністерством фінансів України. Існують індивідуальні та зведені види кошторисів. Вони розрізняються за рівнем узагальнення інформації про доходи та видатки бюджетних установ.

Порівняльні показники кошторисного фінансування у 2013 та 2014 р. наведені на рис. 2.



* У січні–грудні 2014 р. за функцією “Охорона навколишнього природного середовища” (ОНПС) було здійснено видатків за рахунок коштів, отриманих від продажу частин установленої кількості викидів парникових газів, передбаченого ст. 17 Київського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату у сумі 388,5 млн грн проти 1834,0 млн грн за аналогічний період 2013 року.

** У січні–грудні 2014 р. була проведена субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах у сумі 12423,1 млн грн, проти 2052,5 млн грн за аналогічний період 2013 р.

Рис. 2. Показники виконання Зведеного бюджету України за січень–грудень 2013–2014 років

У 2014 р. відносно 2013 р. спостерігається зростання видатків на житлово-комунальне господарство – на 150%, оборону – на 100%, обслуговування боргу – на 50%. В умовах війни та кризи через необхідність проведення політики “шокової терапії” зменшилися видатки на економічну діяльність, охорону навколишнього природного середовища, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. А видатки на кредитування у 2014 р. зросли більш ніж на 800%: з 535,2 млн грн до 4 млрд 971,9 млн грн.

Бюджетне фінансування інвестиційних проектів характеризує виділення державних асигнувань на капітальні вкладення у виробничу сферу. Враховуючи свої фінансові можливості, держава відбирає найбільш ефективні проекти. Інші проекти можуть фінансуватися за рахунок банківських кредитів та залучених коштів. Обсяг видатків установлюється на основі спеціальних кошторисів, у яких визначається вартість спорудження відповідних об'єктів. Розподіл капітальних інвестицій за

видами економічної діяльності в Україні за січень–грудень 2014 р. проілюстровано на рис. 3.

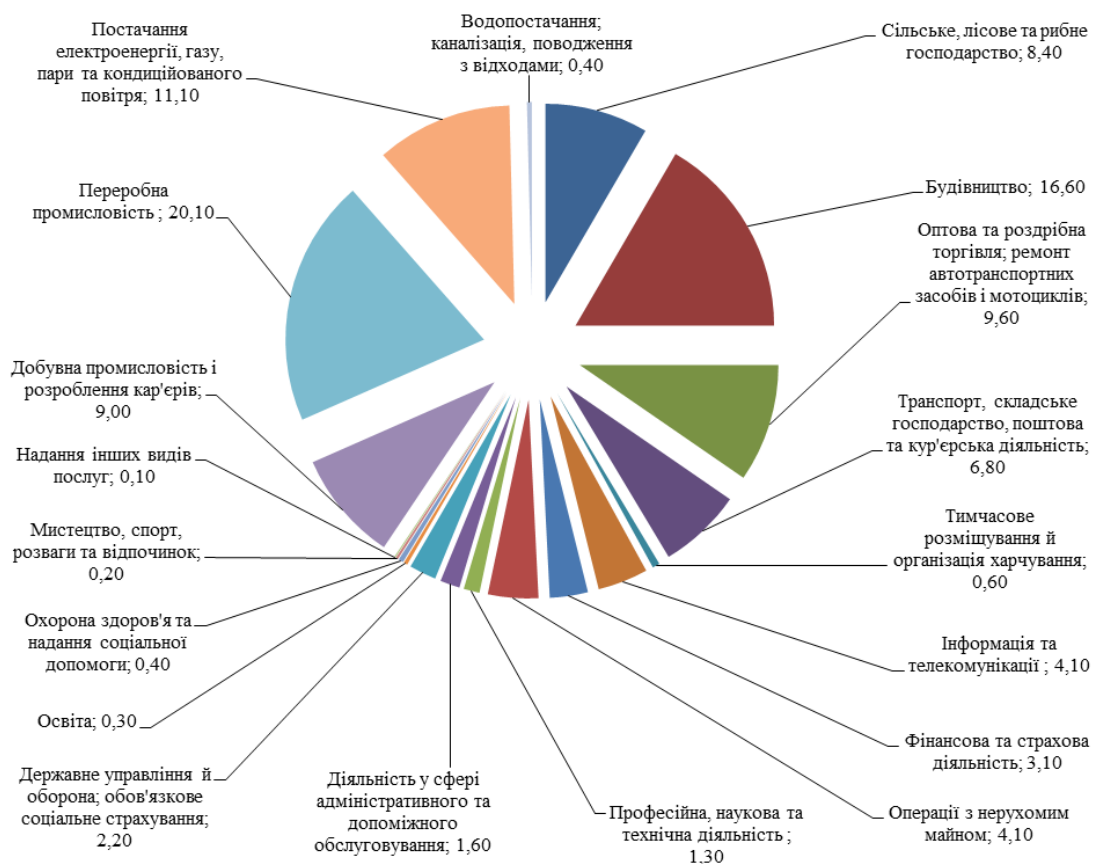


Рис. 3. Розподіл капітальних інвестицій за видами економічної діяльності в Україні за січень–грудень 2014 року

Найбільші інвестування в 2014 р. спостерігаються в переробну промисловість та будівництво (відповідно 20,1 та 16,6%).

Верховна Рада у квітні 2015 р. прийняла закони “Про внесення змін до Бюджетного кодексу про державні інвестиційні проекти” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів про захист прав інвесторів”, які необхідні були для отримання 500 млн дол. від Світового банку за програмою DPL і 300 млн дол. від уряду Японії.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів про захист прав інвесторів” вводяться інститути похідного позову, незалежних директорів, жорсткі правила угод із зацікавленістю, відповідальність посадових осіб за заподіяний компанії збиток, обов'язковий лістинг для публічних акціонерних товариств (ПАТ). Створено передумови для існування в Україні дійсно публічних компаній – з незалежними директорами, комітетами з винагород і призначень, з цивілізованими інструментами вирішення конфлікту інтересів між мажоритарним акціонером і компанією, з відповідальністю менеджерів компанії за порушення їхніх обов'язків щодо компанії і похідним позовом – інструментом притягнення менеджерів до відповідальності за порушення цих обов'язків.

Інвестор в акції українського акціонерного товариства отримав потужний інструмент захисту його інвестиції – право вето на схвалення угоди між компанією та пов'язаними з нею особами.

У свою чергу, Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу про державні інвестиційні проекти” передбачає створення ефективної та прозорої системи управління державними інвестиціями.

Міжбюджетні трансферти існують у вигляді дотацій вирівнювання, субвенцій, інших дотацій.

Бюджетні кредити являють собою форму надання державним підприємствам тимчасової фінансової допомоги.

Державні зовнішні позики відображають відносини, в яких держава є кредитором на світовому фінансовому ринку. Сума одержаних зовнішніх позик з нарахованими відсотками є складовою Державного боргу країни.

Видатки Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2000–2014 рр. мали різну частку у Зведеному бюджеті України (рис. 4). Найбільші відсотки (29,5%) були в 2013 р.

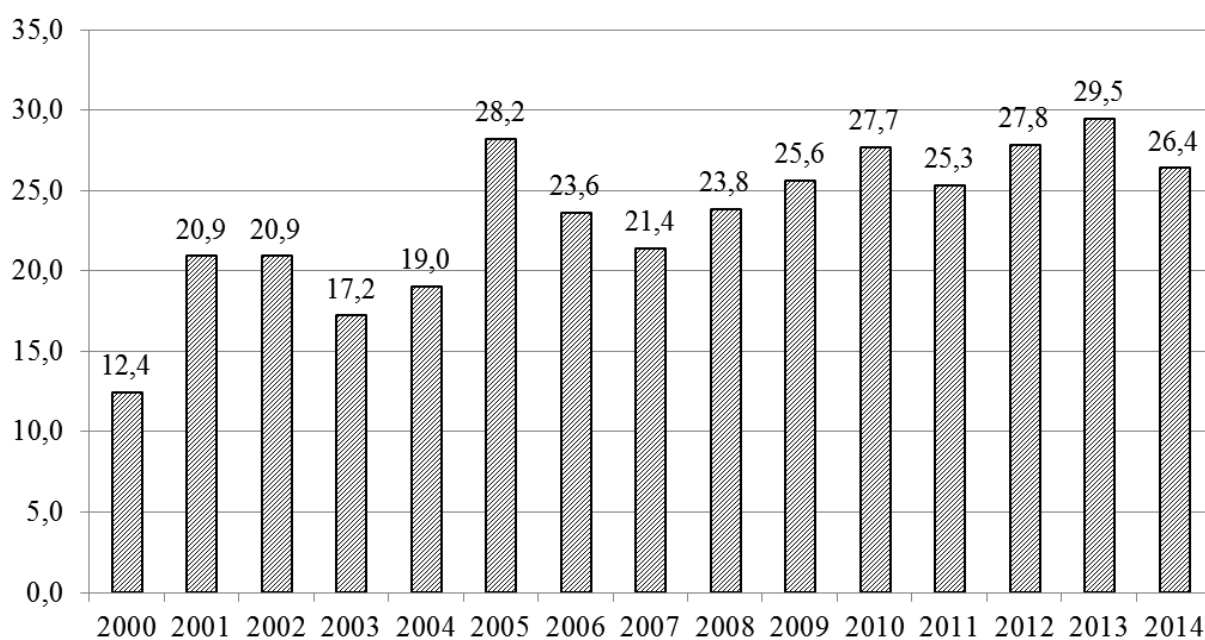


Рис. 4. Видатки Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення, 2000–2014 рр., відсоток до загальної суми*

Форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, в яких функціонує бюджетний фонд держави. Із зміною конкретних умов господарювання змінюються форми бюджетного фінансування. В нинішніх умовах розвитку економіки в умовах євроінтеграційних процесів виникла потреба в удосконаленні форм бюджетного фінансування.

Для України особливо актуальним є перехід від принципу утримання бюджетних установ до програмно-цільового підходу у використанні бюджетних коштів.

Бюджет розвитку – доходи і видатки, які спрямовуються на вдосконалення регіональної (місцевої) економіки. Видатки бюджету розвитку зазвичай мають капітальний характер. Доходи місцевого бюджету розвитку формуються переважно за рахунок банківських кредитів, інвестиційних субсидій, комунальних (муніципальних) позик та інших надходжень [2].

* Розраховано та побудовано автором за даними Міністерства фінансів України.

У процесі реалізації бюджету розвитку будь-якого рівня існує система оцінки ефективності, яка надає інформацію про використання бюджетних коштів. Критерієм ефективності будуть показники економічного зростання відповідної території, регіону чи держави в цілому. Основою бюджету розвитку є видатки державного бюджету на фінансування державних науково-технічних програм, інноваційних проектів, державних капітальних вкладень, цільові субвенції та кошти міжнародних фінансових організацій на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку.

Бюджет розвитку має складатись на основі Державної програми економічного і соціального розвитку, що розробляється на підставі основних напрямів бюджетної політики України на рік, які схвалюються постановами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з урахуванням відповідних положень Послання Президента України до Верховної Ради України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Пріоритетні напрями спрямування бюджету розвитку мають відповідати таким критеріям, як конкурентоспроможність на світовому ринку, технологічні інновації, захист навколишнього природного середовища, запровадження технологій енергозбереження, переробка відходів виробництва, підвищення ефективності державного управління, створення нових робочих місць, соціальний захист населення тощо.

Перевага у визначенні напрямів державного інвестування віддається виробництвам, що формують “точки зростання”, а також галузям, які забезпечують створення інфраструктури, наукоємним та високотехнологічним виробництвам. Наукоємними пріоритетними галузями для України визначені такі як авіакосмічна, виробництво військової техніки, сільськогосподарське машинобудування.

Пріоритетними галузями розвитку економіки є: паливно-енергетичний сектор, атомна енергетика; галузі інформатизації; оборонно-промисловий комплекс, системна реструктуризація якого зорієнтована на створення та організацію випуску конкурентоспроможної продукції військового і цивільного призначення як для власних потреб, так і для продажу на зовнішніх ринках; транспортна система та дорожнє господарство розвиток яких здійснюватиметься насамперед шляхом реалізації проектів державно-приватного партнерства, що забезпечать Україні участь у формуванні міжнародних транспортно-комунікаційних коридорів; будівельний комплекс та житлово-комунальне господарство шляхом його реформування.

Висновки. У видатках бюджету знаходить прояв фінансова політика держави у сфері державного регулювання і стимулювання виробництва, фінансового забезпечення соціального захисту населення, розвитку науки, зовнішньоекономічної діяльності. Перелік витрат, їх склад і структура постійно змінюються залежно від конкретної економічної ситуації в країні.

Перспективи подальших розвідок. Показником збалансованого функціонування економічної системи в Україні у повоєнний період може стати бюджет розвитку. Розробка та виконання бюджету розвитку як на державному, так і на місцевому рівні сприятиме утвердженню політики економічного зростання в Україні.

Список використаних джерел

1. *Василик О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2003. – 416 с.
2. Про Державний бюджет України на 2015 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80-19>
3. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Сайт Кабінету Міністрів України. Розд. V. Гл. 7. Транспорт. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344