

Сідельникова Л.П.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ ДЕРЖАВИ

Розглянуто теоретико-методологічні підвалини формування бюджетних ресурсів держави; досліджено методи акумуляції ресурсів бюджету; висвітлено чинники, які впливають на структурну декомпозицію бюджетних ресурсів; визначено домінуючі компоненти формування Зведеного бюджету України в сучасних умовах нестабільності вітчизняного фіскального простору та поглиблення дисбалансів державних фінансів; обґрунтовано пріоритетність вибору податково-боргових джерел фінансування суспільно необхідних видатків.

Ключові слова: бюджетні ресурси, податкові надходження, неподаткові надходження, державні запозичення, грошова емісія, Зведений бюджет України.

ВСТУП

Постановка проблеми. Характерною особливістю функціонування сучасних транзитивних соціально-економічних систем є розходження між очікуваними та реальними результатами розвитку економічних відносин, які виникають під впливом інституційних умов ринкової трансформації. Значні деформації фіскальної сфери створюють перешкоди для діяльності суб'єктів господарювання, знижуючи тим самим рівень податкової складової джерел фінансування суспільно необхідних видатків, продукують зростання боргового навантаження на національну економіку та не забезпечують ефективного використання коштів, акумульованих у бюджетах всіх рівнів. Пріоритетом у фіскальній політиці України наразі є не мобілізація та формування бюджетних ресурсів, а їхній розподіл і використання, що у підсумку негативно впливає на виконання державних зобов'язань, підриваючи фінансову основу перебудови соціально-економічної системи. Методологія формування бюджетних ресурсів держави розвинена недостатньо, що зумовлює помилки і нестабільність у системі державного регулювання, розбіжності між прогнозними очікуваннями та фактичним виконанням доходів бюджетів усіх рівнів.

Стан вивчення проблеми. Проблеми пошуку різнопланових інститутів формування бюджетних ресурсів України досить ґрунтовно досліджені провідними вітчизняними вченими: В. Андрущенко, Т. Богдан, З. Варналієм, О. Василюком, В. Вишневським, В. Геєцем, О. Даніловим, В. Дем'янишиним, О. Десятнюк, Ю. Івановим, Т. Єфименко, М. Карліним, О. Кириленко, В. Козюком, А. Крисоватим, І. Лук'яненко, І. Луїною, І. Лютим, В. Мельником, С. Онишко, В. Опаріним, К. Павлюк, Ю. Пасічником, А. Соколовською, В. Суторміною, О. Тимченко, В. Федосовим, І. Чугуновим, С. Юрієм.

Водночас, перманентне збільшення обсягів суспільних видатків в умовах уповільнення темпів економічного зростання вимагає оновлення концептуальних підходів до формування бюджетних ресурсів держави. Особливої уваги, на нашу думку, потребують наукове осмислення та практичне збалансування податково-боргових стратегій акумуляції ресурсів бюджету.

Метою статті є дослідження концептуальних засад та методів формування бюджетних ресурсів держави; обґрунтування чинників, які впливають на структурну декомпозицію бюджетних ресурсів; визначення домінуючих компонент формування Зведеного бюджету України в сучасних умовах нестабільності вітчизняного фіскального простору.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вагомим чинником поглиблення дисбалансів державних фінансів України в умовах нестабільності фіскального простору є обмеженість бюджетних ресурсів держави, недосконалі методологія та організація їх формування, невідповідність фінансової теорії практиці. Наукове обґрунтування сутності цієї фінансової категорії вимагає конкретизації та висвітлення критеріїв, яким вона має відповідати, а саме: джерел створення, форм виявлення, цільового призначення. Адже пізнання економічної природи бюджетних ресурсів можливе лише крізь призму їх комплексного аналізу, оскільки у самому цьому понятті закладено той оціночний момент, який певною мірою внутрішньо притаманний усім інституційним регулюючим механізмам і без якого не можна говорити про рівень розвитку економічної системи держави. Натомість сучасний стан фінансової науки і практики не відповідає зростаючим вимогам та стратегічним цілям, які ставить перед собою суспільство. Одним із невирішених питань залишається відсутність комплексу досліджень, пов'язаного з обґрунтуванням й розробкою новітньої парадигми формування бюджетних ресурсів держави, та реалізації цих розробок на практиці. Тому завданням сучасної фінансової науки є пошук можливих варіантів кореляції бюджетних джерел

© Сідельникова Лариса Петрівна, к.е.н., доцент, завідувач кафедри податкової та бюджетної політики Херсонського національного технічного університету, м. Херсон, тел. 0501304373, e-mail: 1907@i.ua

забезпечення суспільно необхідних видатків та обґрунтування найприйнятніших з них з метою оптимального задоволення економічних інтересів суспільства, суб'єктів господарювання, населення з урахуванням закономірностей фінансових явищ, їх об'єктивної необхідності та реальних можливостей держави.

Необхідним етапом пізнання закономірностей функціонування, місця і ролі бюджетних ресурсів держави у розширеному відтворенні є опанування науково-методологічних підходів до визначення джерел їх формування.

Так, сучасні економічні словники до джерел формування бюджетних ресурсів відносять:

- додану вартість, прибуток підприємств і організацій, доходи населення, спеціальні відрахування, що включаються у собівартість продукції, зовнішні надходження. Формування бюджетних ресурсів може здійснюватися різними методами: сплата податків, цільові відрахування, отримання позик [1, с. 31];

- прибуток підприємств та організацій, доходи населення, спеціальні відрахування, що включаються до собівартості продукції, зовнішні надходження. Формування здійснюється різними методами: стягненням податків, цільовими відрахуваннями, отриманням кредитів тощо [2, с. 496];

- національний дохід, особливо в тій частині, яка представлена чистим доходом. У надзвичайних обставинах ... джерелом бюджетних ресурсів може виступати накопичене раніше національне багатство. Мобілізація бюджетних ресурсів у цьому разі здійснюється через продаж золотого запасу, платну приватизацію державного та муніципального майна та ін. [3, с. 1021].

Подібної думки дотримується і низка вітчизняних вчених. О. Василик і К. Павлюк основними джерелами ресурсів бюджету вважають податки, збори та інші надходження [4, с. 38]. Однак, якщо для покриття фінансових потреб цього недостатньо, держава залучає національне багатство (сукупність матеріальних благ, створених працею попередніх і нинішніх поколінь і залучених у процесі відтворення природних ресурсів, яким розпоряджається суспільство на визначений момент часу), а саме: доходи від приватизації державного та комунального майна, від продажу золотовалютного запасу та інших національних цінностей. На думку вчених, джерелами формування бюджетних ресурсів також виступають державні і місцеві запозичення та емісія паперових грошей.

В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова, розкриваючи особливості формування бюджету, зазначають, що воно може здійснюватися на різних засадах, залежно від чого розрізняють доходи бюджету та джерела його фінансування [5, с. 56]. Причому під доходами бюджету вчені розуміють ті кошти, що надходять державі у постійне користування на безповоротній основі та забезпечують стабільність формування бюджету і забезпечення його видатків. Натомість джерелами фінансування бюджету, а точніше – бюджетного

дефіциту, вважають кошти, які надходять лише у тимчасове використання на поворотній основі – державні запозичення. Сюди ж науковці відносять і використання грошової емісії, яка, по суті, є фіктивним доходом.

Для фінансової діяльності держави, вважає В. Опарін, запозичення доцільні у тому разі, коли вони забезпечуються належною фінансовою результативністю, передусім - зростанням ВВП. В іншому разі внутрішні і зовнішні позики - це лише тимчасові доходи. Водночас, зазначає вчений, якщо позикові доходи держави є тимчасовими, то емісійний дохід, що являє собою різницю між номінальною вартістю випущених в обіг грошей і витратами на їх друкування (досить значними, але практично не відчутними порівняно з номінальною вартістю), є, по суті, фіктивним та не відображає ні вартості створеного ВВП, ні реалізованого національного багатства [6, с. 125]. Отже, підкреслює науковець, забезпечуючи фінансування суспільних видатків, державні позики та емісійний дохід, разом з тим, належать не до доходів державного бюджету, а до джерел його фінансування, тобто покриття бюджетного дефіциту.

В. Венгер та О. Романенко також наголошують на тому, що кошти, мобілізовані на основі державних позик, необхідно розглядати не як джерело формування доходів бюджету, а як спосіб тимчасового поповнення бюджетного фонду [7, с. 141; 8, с. 165]. Аналогічно вчені характеризують і емісію паперових грошей, до якої держава вдається за надзвичайних обставин, коли отримання доходів і позик є затрудненим, а фінансування бюджетних витрат - невідкладним. Це найбільш непопулярний захід, вважають науковці, оскільки він посилює інфляційні процеси і має негативні соціально-економічні наслідки. За своїм змістом кредитні надходження та емісійні доходи - це сума фактичної незбалансованості доходів та видатків бюджету.

Отже, в цілому погоджуючись із наведеними трактуваннями, зазначимо, що, крім податкових та неподаткових джерел наповнення доходної частини бюджету, формування бюджетних ресурсів держави може здійснюватися також на основі внутрішніх і зовнішніх запозичень і за рахунок емісії. Ресурси, що залучаються державою на платній основі, - тимчасово вільні грошові кошти юридичних осіб, заощадження населення, іноземний капітал (як результат продажу на фінансовому ринку облігацій зовнішньої державної позики, здійснення державних запозичень шляхом залучення позик від окремих держав або від міжнародних фінансових організацій, отримання кредитів під надання державних гарантій) - відображають кредитний метод формування бюджетних ресурсів, що передбачає поворотність позик і платність за їх використання.

Підсумовуючи існуючі у сучасній фінансовій науці підходи до тлумачення джерел акумуляції ресурсів бюджету, пропонуємо наступну класифікацію методів формування бюджетних ресурсів держави - на основі справляння бюджетних доходів, залучення державних та місцевих запозичень

і проведення грошової емісії (рис. 1) - співвідношення яких залежить від стану фінансової системи та конкретної економічної ситуації в країні.



Рис. 1. Методи формування бюджетних ресурсів держави (складено автором)

Вважаємо обґрунтованим розподіл джерел бюджетних ресурсів на внутрішні і зовнішні [3, с. 1021]. До перших відносять національний дохід і національне багатство, які створюються всередині країни і використовуються державою для виконання її функцій; до других - національний дохід (у деяких випадках - національне багатство) інших країн, якщо він використовується для надання державних позик або виплати репараційних платежів.

В свою чергу, В.Опарін внутрішніми джерелами формування ресурсів бюджету також визначає вироблений у країні ВВП та національне багатство, зовнішніми - надходження доходів до бюджету на основі міжнародного перерозподілу доходів і фінансових ресурсів [6, с. 123].

Таким чином, на структурну декомпозицію бюджетних ресурсів держави значний вплив здійснюють як внутрішні, так і зовнішні чинники (рис. 2).

Склад бюджетних ресурсів держави, їхня структура та форми мобілізації, по-перше, тісно пов'язані з обсягами вартості валового внутрішнього продукту, по-друге, визначаються державною фіскальною політикою відповідно до економічних

завдань, які вирішує суспільство на тому чи іншому етапі розвитку. Отже, практика формування бюджетних ресурсів, у кінцевому підсумку, є результатом компромісу між альтернативними поглядами на бажані масштаби і характер діяльності уряду.

В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова зазначають, що важко визначити, у який спосіб – збільшення податків чи випуск державних цінних паперів – краще досягти задоволення потреб держави у бюджетних ресурсах, оскільки зловживання і першим, і другим викликає негативні наслідки і суперечності. Так, подальше збільшення податкового тягаря не стимулює розширення виробництва і може навіть призвести до зменшення доходів бюджету. Зростання державного боргу, в свою чергу, відтягує приватні заощадження і накопичення корпорацій від фінансування капітальних вкладень, підвищує реальну процентну ставку за кредитами, оскільки пропозиція позичкового капіталу не змінюється, а попит на гроші держава збільшує [5, с. 60].

Розглядаючи джерела формування бюджетних ресурсів з позиції збалансованості бюджету, Ю. Сибірянська акцентує увагу, що такі

методи забезпечення бюджетних ресурсів, як емісія грошей (прямий шлях до розкручування інфляції) та отримання кредитів є відстроченим фінансуванням за рахунок податкових надходжень, що негативно впливає як на ставлення платників до держави, так і на платоспроможність і рівень життя населення. Державні запозичення не є доходами бюджету та підлягають поверненню в майбутньому. Коли ж

запозичені кошти використовуються для фінансування поточних потреб уряду, тобто фактично «проїдаються», це означає перекидання боргового тягаря на майбутні покоління, яким доведеться сплачувати податки не лише за себе, але й за нас, тих, хто дозволяє уряду набирати боргів без достатнього їх обґрунтування [9, с. 118].

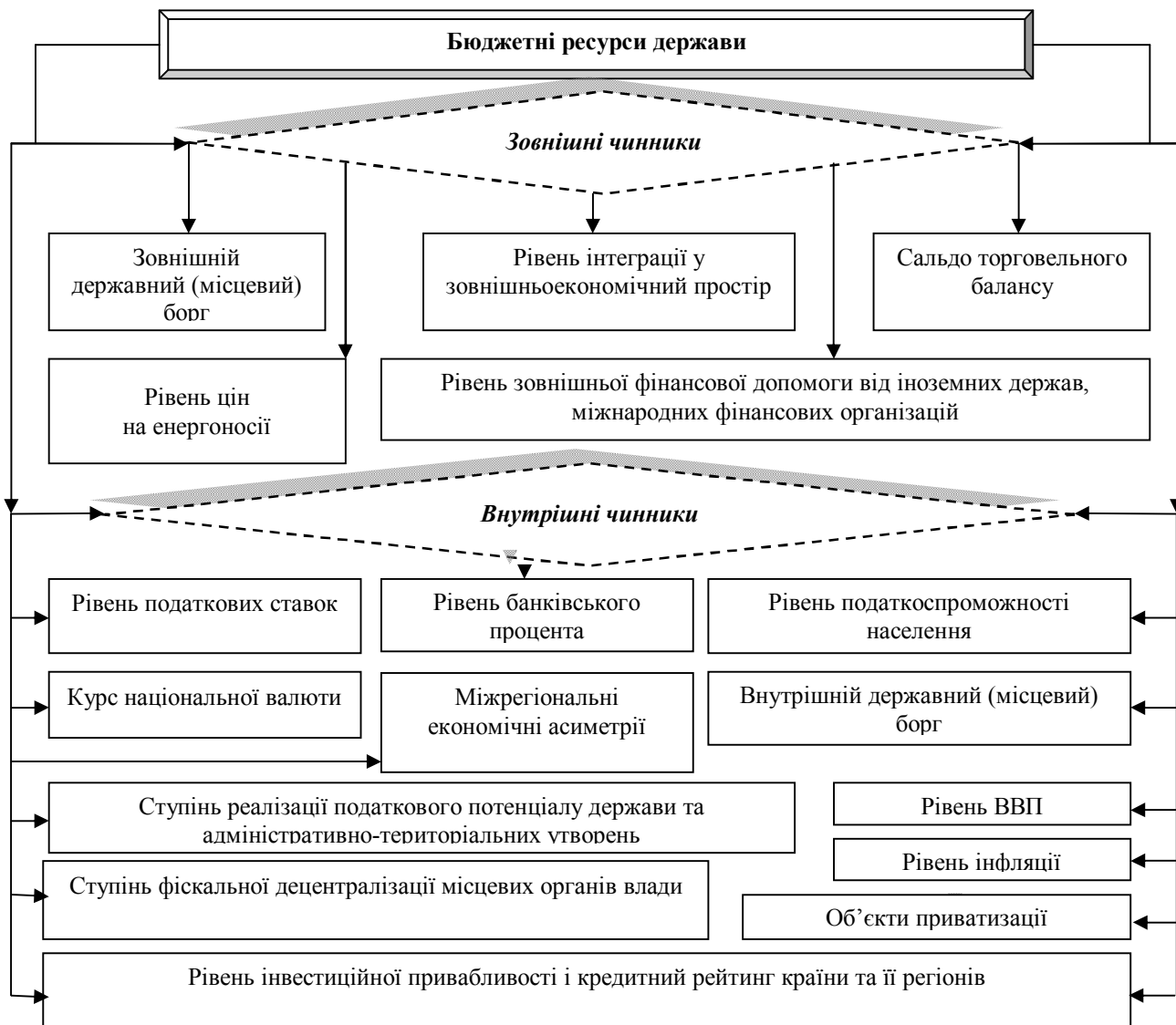


Рис. 2. Внутрішні і зовнішні чинники формування бюджетних ресурсів держави (складено автором)

В. Федосов та С. Юрій головними фінансовими формами одержавлення частини вартості валового внутрішнього продукту в грошовій формі серед внутрішніх джерел вважають податки, державний кредит та емісійний дохід, підкреслюючи, що «бюджетні доходи на 77-92% формуються за рахунок податків, неподаткові доходи (переважно доходи від державних підприємств та майна) становлять від 5 до 18% і державний кредит - від 0,5 до 5% їх загального обсягу» [10, с. 359].

В цілому погоджуючись із цією тезою, вважаємо, що, в цьому разі, поняття «бюджетні доходи» коректніше замінити на «бюджетні ресурси», враховуючи економічну природу та понятійне навантаження категорії «державний кредит».

Уявлення щодо складу бюджетних ресурсів нашої держави дає таблиця 1, в якій наведено структуру доходів та основних джерел фінансування Зведеного бюджету України.

Дані таблиці 1 засвідчують, що основою формування бюджетних ресурсів в Україні виступають податкова та позичкова компоненти, причому з 2008 року спостерігається значне зростання боргової складової фінансування суспільних видатків на фоні поступового зниження частки податкових надходжень.

Водночас не можна оминати увагою і неподаткові надходження, враховуючи їх значну питому вагу у доходах бюджету.

Таблиця 1. Структура бюджетних ресурсів України, %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Всього, у т.ч.:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Доходи Зведеного бюджету України:										
- податкові надходження	56,23	57,64	68,20	68,76	68,45	52,51	53,26	67,77	63,52	58,49
- неподаткові надходження	21,89	18,68	22,03	20,67	18,26	14,74	16,77	12,15	14,25	14,04
- доходи від операцій з капіталом	2,22	1,65	1,74	2,73	2,02	0,93	0,73	0,49	0,53	0,26
- від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,36	0,12	0,11	0,04	0,03	0,15	0,07	0,10	0,04	0,25
- цільові фонди	0,71	0,76	1,14	1,53	0,99	0,56	0,64	0,20	0,14	0,12
Джерела фінансування Зведеного бюджету України:										
- державні запозичення	9,16	8,05	6,46	4,48	10,03	30,53	28,24	16,34	19,34	26,59
- місцеві запозичення	0,98	0,88	0,01	0,72	0,06	0,38	0,05	0,63	0,99	-
- надходження від приватизації державного майна	8,45	12,22	0,33	1,07	0,15	0,20	0,25	2,33	1,20	0,25

Примітка: розраховано автором на основі даних [11].

Вагому частку таких надходжень становлять відрахування до бюджету державних підприємств та установ, тобто її зростання означає вимивання ліквідності з державного сектору економіки. Натомість за допомогою податкових надходжень держава не лише акумулює бюджетні ресурси, але й здійснює перерозподіл суспільних доходів між різними категоріями населення, територіями, галузями економіки. Крім того, податки забезпечують моніторинг економічних процесів. Результати такого зворотного зв'язку використовуються при плануванні стратегічного розвитку держави, що неможливо здійснити, спираючись винятково на неподаткові надходження, навіть враховуючи деяке зростання їх стабілізуючої ролі у кризовий та посткризовий періоди. А. Соколовська взагалі наполягає, що формування бюджету держави має відбуватися переважно за рахунок податкових надходжень як найбільш надійного джерела його доходів, тоді як зростання в загальній сумі доходів держави неподаткових надходжень ускладнює виконання бюджету, знижує ступінь його стабільності [12, с. 13].

Лише підвищення фіскальної ефективності оподаткування за рахунок поступової детінізації економічних відносин, зниження ставок єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування для роботодавців та запровадження дієвих пільгових податкових механізмів сприяння активізації інвестиційної діяльності можуть створити комфортне податкове середовище господарювання, забезпечити стабільні бюджетні доходи, прискорити відтворювальні процеси та зміцнити податковий потенціал фіску. Крім того, у разі економічно виправданого розширення практики державного запозичення Україна отримає додаткові можливості переміщення максимуму фінансових ресурсів у «точки» економічного зростання шляхом капіталовкладень у розвиток (коригування галузевої

структури) економіки та, нарешті, перспективи збільшення фінансування заходів трансформаційного спрямування (оновлення ринкової та соціальної інфраструктури). До того ж, якщо спочатку доцільно залучати порівняно незначні обсяги позик, то із прискоренням відтворювальних процесів та збільшенням податкових надходжень внаслідок розширення бази оподаткування допустимі рамки позикової експансії фіску поступово збільшуватимуться. Прискорення ринкової трансформації системи соціально-економічних відносин, у свою чергу, сприятиме закріпленню досягнутого динамізму зростання ВВП та зміцнюватиме фінансову базу функціонування держави для здійснення погашення і обслуговування державного боргу та вирішення актуальних соціально-економічних проблем.

А. Крисоватий наголошує, що в процесі формування бюджетних ресурсів можливості податкового забезпечення функціонування держави зіставляються із потенційним фіскальним ефектом економічно виправданого державного запозичення та загальним обсягом видатків бюджету, а сама стратегія підпорядковується умові сприяння стабільному зростанню ВВП за рахунок активізації ведення підприємницької діяльності та (або) розширення меж фінансової активності держави [13, с. 134]. Оподаткування діалектично поєднується з борговим інструментарієм наповнення бюджету задля ефективного фінансування суспільно необхідних видатків та забезпечення оптимального функціонування соціально-економічної системи держави.

Отже, від обґрунтованості податкового та позикового забезпечення державних потреб економічне зростання залежить не менше, ніж від маніпуляцій з видатковою частиною бюджету, яка повинна переглядатись за умов недостатності

(недоцільності використання) цих джерел фінансування.

ВИСНОВКИ

Зазначене вимагає підвищення ефективності перерозподілу валового внутрішнього продукту без істотного зниження рівня оподаткування та необгрунтованого збільшення позикового забезпечення функціонування держави. Отже, подальша практика розбудови податково-боргових джерел формування бюджетних ресурсів в Україні має бути взаємоузгодженою і чинити максимально позитивний вплив на відтворювальні процеси та фінансування суспільно необхідних видатків як найближчим часом, так і у більш віддаленій перспективі. Оподаткування, забезпечуючи акумулювання лівової частки бюджетних ресурсів, має регулювати масштаби, сфери та напрями активізації підприємництва. За державним

запозиченням необхідно закріпити призначення додаткового альтернативного, але нерівнозначного оподаткуванню способу розширення експансії фіску. А профінансована за рахунок податково-боргових джерел коригувальна діяльність держави повинна забезпечувати підтримання стабільного економічного зростання, вирішення трансформаційних та соціальних завдань, створення фінансових умов для обслуговування та погашення державного боргу без підвищення рівня перерозподілу ВВП або скорочення суспільних видатків.

Перспективним напрямом подальших досліджень є коригування домінант залучення податкових та позикових джерел формування бюджетних ресурсів держави з метою їхнього збалансування для забезпечення економічного зростання на якісно та кількісно новій основі відповідно до концептуальних засад стратегії соціально-економічного розвитку України.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Осовська Г. Економічний словник / Г. Осовська, О. Юшкевич, Й. Завадський. - К.: Кондор, 2009. - 358 с.
2. Загородній А. Фінансово-економічний словник / А. Загородній, Г. Вознюк. - Львів: Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2005. - 714 с.
3. Большой экономический словарь / [Под ред. А. Азрилияна]. - М.: Институт новой экономики, 2007. - 1472 с.
4. Василик О.Д. Державні фінанси України: навчальний посібник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. - К.: Вища школа, 1997. - 383 с.
5. Бюджетний менеджмент: Підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; [За заг. ред. В. Федосова]. - К.: КНЕУ, 2004. - 864 с.
6. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): навчальний посібник / В.М. Опарін. - К.: КНЕУ, 2002. - 240 с.
7. Венгер В.В. Фінанси: навчальний посібник / В.В. Венгер. - К.: Центр учбової літератури, 2009. - 432 с.
8. Романенко О.Р. Фінанси: підручник / О.Р. Романенко. - К.: Центр навч. л-ри, 2009. - 312 с.
9. Сибірянська Ю.В. Доходи бюджету: лише інструмент чи фінансова база здійснення видатків? / Ю.В. Сибірянська // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. - 2008. - Вип.4. - Т.2. - С.116-123.
10. Бюджетна система: підручник / [за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія]. - К.: Центр учбової літератури, Тернопіль: Економічна думка, 2012. - 871 с.
11. Офіційний сайт Державного казначейства України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
12. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія та практика становлення: автореф. дис. д-ра. екон. наук: 08.04.01 - фінанси, грошовий обіг і кредит / Алла Михайлівна Соколовська. - К.: Київський національний університет імені Т. Шевченка, 2002. - 28 с.
13. Крисоватий А.І. Парадигма податкових та позикових фінансів / А.І. Крисоватий // Вісник економічної науки України. - 2008. - № 1. - С. 132-140.

Одержано 15.05.2014 р.