

Література

1. Бэр Х. П. Секьюритизация активов: секьюритизация финансовых активов — инновационная техника финансирования банков. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — 624 с.
2. Богданов А., Суханов М. С. О секьюритизации активов банками // Банковские технологии. — 2002. — № 10. — С. 42—46.
3. Исеев Р. Ипотека и ипотечные ценные бумаги. Секьюритизация ипотечных кредитов: экономика сделки // Рынок ценных бумаг. — 2004. — № 24. — С. 36—39.
4. Усоскин В. М. Секьюритизация активов // Деньги и кредит. — 2002. — № 5. — С. 39—45.
5. Гольченко І. Е. Сек'юритизація як один із способів удосконалення діяльності банків: перспективи застосування світового досвіду в Україні // Вісник Української академії банківської справи. — 2003. — № 2. — С. 44—48.
6. Исеев Р. Проблемы секьюритизации на современном этапе // Рынок ценных бумаг. — 2004. — № 19. — С. 42—44.
7. Игнатьева Д. А. Секьюритизация как один из инструментов проведения преобразований отечественной экономики // Финансы и кредит. — 2003. — № 10. — С. 44—48.

Стаття надійшла до редакції 10.03.09.

УДК 336.14

Т. В. Жибер

канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Статья раскрывает особенности межбюджетных отношений в Украине с учётом продолжающейся бюджетной реформы, а именно вопросы наполнения местных бюджетов и межбюджетного выравнивания. Автор исследует правовую базу сбалансирования бюджетов местного самоуправления с помощью межбюджетных трансфертов.

Article reveals the features of intergovernmental fiscal relations in Ukraine, taking into account the continuing fiscal reform, namely the filling of local budgets and budgetary alignment. The author examines the legal framework to balance the budgets of local governments through intergovernmental transfers

Ключові слова: збалансування бюджетів, міжбюджетні відносини, міжбюджетне вирівнювання, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети.

Після здобуття Україною незалежності розпочалася розбудова її бюджетної системи, яка повинна була відповідати вимогам демократичної держави з ринковою економікою. Разом з цим використання зарубіжного досвіду адміністративно-територіального

устрою зумовило появу в державі місцевого самоврядування. Ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 № 280/97-ВР передбачало конкретизацію призначення місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування у їх складі. Згідно із цим законом бюджети місцевого самоврядування — це плани утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування, а обласні та районні бюджети слугують для бюджетного вирівнювання та забезпечення спільних інтересів місцевого самоврядування (ст. 1). Виходячи з цих положень у 1997—2002 рр. економісти України підтримали ідею децентралізації державних фінансів у країні. Для забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування лунали вимоги гарантування такої фінансової бази місцевих бюджетів, яка б дозволила місцевій владі стати максимально фінансово незалежною, що допомогло б розвитку і процвітання регіонів. Цю думку висловлювали такі поважні вчені, як О. Д. Василик, С. І. Юрій, І. Я. Чугунов та ін. Після перерви в роботі, з 2003 р., у рамках Програми сприяння розвитку місцевих бюджетів за фінансової підтримки США було поновлено діяльність Групи фіскального аналізу при Комітеті з питань бюджету Верховної Ради України. У 2005 р. ця програма завершила свою діяльність, розроблені нею матеріали та опублікований на сайті моніторинг виконання бюджетів 2002—2004 рр. був прикладом однієї з найбільш публічних та прозорих програм забезпечення населення та місцевих органів влади інформацією з питань виконання державного та місцевих бюджетів.

З одного боку, висока фінансова самостійність регіонів здавалась дуже привабливо. З другого боку, країна перебувала в постійній економічній напруженості, і бюджет у цілому не міг покрити державні зобов'язання на належному рівні, а окремі економічно слабкі регіони не могли профінансувати делеговані їм бюджетні видатки.

Термін «фінансове вирівнювання» походить із німецької фінансової літератури. Є. Гловінський стверджує: «...тісний державно-правовий зв'язок тягне за собою і зменшення фінансової самостійності (регіонів. — *Авт.*)» [1]. Очевидно, що при ухваленні Бюджетного кодексу його розробники сподівалися на такий сценарій розвитку подій — поступове збалансування місцевих бюджетів за допомогою постійних надходжень та налагодження щорічного формульного розрахунку дотації вирівнювання, яка забезпечить перерозподіл з урахуванням нерівномірних потреб регіонів. Видатки місцевих бюджетів на соціальні програми, ін-

вестиційні проекти загальнодержавного значення або на компенсацію втрат від надання пільг платникам податків повинні були фінансуватися за допомогою субвенцій, механізм надання яких передбачає контроль за їх цільовим використанням і повернення у разі нецільового використання. Досить складна система забезпечення бюджетного вирівнювання в Україні передбачена в обох напрямках бюджетної вертикалі: від бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня передаються субвенції та дотації, а від місцевого бюджету нижчого рівня кошти передаються бюджету вищого рівня або центральному бюджету.

Але після ухвалення Бюджетного кодексу частка місцевих бюджетів у зведеному постійно зменшувалась.

Таблиця 1

**ПІТОМА ВАГА ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО
І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗВЕДЕНОМУ БЮДЖЕТІ УКРАЇНИ, % ***

Показник	2001 рік	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік (план)
Доходи державного бюджету	67,7	68,2	73,6	77,3	77,6
Видатки ¹ державного бюджету	59,7	58,9	63,5	63,7	67,8
Доходи ² місцевих бюджетів	32,3	31,8	26,4	22,7	22,4
Видатки місцевих бюджетів	40,3	41,1	36,5	36,3	32,2

* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України — www.minfin.gov.ua.

На сьогодні частка доходів місцевих бюджетів становить близько 24 % зведеного бюджету, і більшу частину надходжень типового місцевого бюджету становлять міжбюджетні трансферти. Так, наприклад, у 2007 р. частка міжбюджетних трансфертів до бюджету Рівненської області була 52 %³, а до бюджету м. Рівне — 34, 6 % [2]. При цьому делеговані видатки на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення становили по Рівненській області 63,78 % та по м. Рівне 78,7 %.

Бюджетним кодексом в Україні регламентуються міжбюджетні трансферти, що означають рух бюджетних коштів під час міжбюджетних відносин «згори вниз» та «знизу вгору» та запози-

¹ Без міжбюджетних трансфертів.

² Те саме.

³ За даними ГФУ Рівненської обласної державної адміністрації.

чення до місцевих бюджетів для їхнього збалансування. Бюджетні взаєморозрахунки не зазначені окремо у Бюджетному кодексі, оскільки коригування затверджених показників бюджетів відбувається через узгодження та затвердження відповідних нормативних документів як частина бюджетного процесу. А от міжбюджетні позички втратили своє значення, оскільки позичальником виступає Казначейство, що видає кошти з Єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів у автоматичному режимі. Кошти ці — спільні урядові та органів місцевого самоврядування. Вони знеособлені, і оскільки Казначейство має право виділяти ці кошти й управляти ними доти, доки вони не розподілені за бюджетними призначеннями, ця процедура виявляється найбільш ефективною. Поряд із знеособленими бюджетними коштами на ЄКР перебуває й оборотна касова готівка, спеціально призначена для покриття тимчасових касових розривів при виконанні бюджетів. Часові касові розриви як розбіжність у часі бюджетних надходжень та витрат і раніше були основною причиною міжбюджетних позичок.

Передавання коштів з бюджетів нижчого рівня до вищого не було передбачено Бюджетним кодексом як постійне явище в українському бюджетному процесі. Фінансові теоретики одностайно наголошують на тому, що забезпечення фінансової самостійності місцевих фінансів є запорукою соціально-економічного розвитку держави. Оскільки в демократичних державах із розвитком бюджетного федералізму місцеві бюджети стають базою місцевих фінансів і забезпечують фінансування державних послуг для їх конкретних одержувачів в особі населення територій, важливою є така система бюджетних доходів, котра б якнайповніше забезпечувала місцевий бюджет власними доходами. Ще до ухвалення Бюджетного кодексу, під час обговорення майбутнього Податкового кодексу, йшлося про те, що відхід від системи регулятивних надходжень як базового інструменту перерозподілу в бюджетній системі України необхідний для заохочення органів місцевого самоврядування до ефективного господарювання. Однією з переваг нового Бюджетного кодексу називалось установлення фіксованих податкових надходжень до бюджету і заміна регулятивних доходів таким бюджетним інструментом, як дотація вирівнювання.

За роки існування Бюджетного кодексу виявляються різні упущення, оскільки в процесі його створення не можна було передбачити всіх спірних питань, які виникатимуть у виконанні бюджету на нових засадах. Для законодавчого впорядкування різ-

номанітних інструментів перерозподілу коштів усередині бюджетної системи, які спочатку апробувалися протягом бюджетного процесу, а згодом стали традиційними, відповідно до вимог Основних напрямів бюджетної політики у 2004 р. було ухвалено Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 01.07.04 № 1953-15. Система міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами районного та базового рівня регулюється цим документом.

Незважаючи на існування світового досвіду формульного розрахунку дотації вирівнювання, в Україні механізм її застосування розроблявся багато років. Так, чинний порядок розрахунку та затвердження формули Кабінетом Міністрів базується на положеннях Бюджетного кодексу та Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань». Над удосконаленням самого розрахунку необхідних сум, запровадженням у бюджетний процес з 2002 р., органи влади працюють дотепер. Формула розрахунку міжбюджетних трансфертів за поточними даними затверджується щороку Кабінетом Міністрів за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Результати розрахунку включаються системою органів Міністерства фінансів у проект бюджету, розраховуються спеціальні нормативи щоденних відрахувань від надходжень на єдиний бюджетних рахунок, які відображені в бюджетному розкладі. Державне казначейство України на основі розрахованих нормативів відрахувань та сум міжбюджетних трансфертів здійснює їх перерахунок до відповідних бюджетів, одночасно на цей орган покладений контроль за правильністю та своєчасністю перерахунку міжбюджетних трансфертів.

Однак, як виявилось під час виконання бюджетів, дотація вирівнювання не змогла достатньою мірою виконати функцію забезпечення місцевих бюджетів необхідними надходженнями. За даними перевірки Рахункової палати, ст. 37 Закону України «Про Державний бюджет України на 2002 рік», одразу після ухвалення Бюджетного кодексу вводиться поняття «додаткова дотація», надання якої за рахунок коштів державного бюджету не було прямо передбачено Бюджетним кодексом України. Ст. 45 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік», ст. 63 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та ст. 50 Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік», а також наступними законами також були передбачені додаткові

дотації як наслідок перерозподілу всередині бюджетної системи результатів перевищення доходів окремих місцевих бюджетів над їх запланованими видатками. Так, у 2007 р. додаткова дотація становила 3 % від загального обсягу дотації вирівнювання.

Ст. 68 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» було встановлено, що 50 % від перевиконання планового обсягу доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, акумулюються на рахунках Державного казначейства України. Потім ці кошти повинні спрямовуватися до тих місцевих бюджетів, в яких спостерігатиметься невиконання запланованих доходів. Такий перерозподіл виражає простий поділ «від багатих — бідним». На виконання вимог згаданої статті Кабінет Міністрів України затвердив Постанову «Про реалізацію статті 68 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» від 29.04.04 № 548. У Постанові затверджено відповідний Порядок, згідно з яким зазначені кошти розподілятимуться між державним бюджетом та місцевими бюджетами у вигляді додаткової дотації.

Цей порядок є прикладом застосування оперативного втручання влади та прийняття управлінських рішень під час бюджетного процесу. Така практика вступала у суперечність із правовими засадами бюджетного процесу, оскільки додаткові кошти не враховані в Законі України «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Згідно з Порядком спрямування коштів до місцевих бюджетів, щодо яких спостерігається недовиконання встановленого плану, здійснюватиметься з обласних бюджетів та республіканського Автономної Республіки Крим за рішенням відповідних рад. З державного бюджету таке перерахування здійснюється за рішенням міністра фінансів України. Додаткове застосування директивного, за централізованою вказівкою, перерозподілу коштів між бюджетами за попередньо невизначеної суми цих коштів містило певні ризики дальшого посилення диспропорцій між місцевими бюджетами. Оскільки у згаданому раніше Порядку не було наведено жодного критерію розподілу додатково утриманих коштів між бюджетами-претендентами, виникали додаткові причини збільшення ризику застосування кроків «ручного управління» такими коштами. За даними звітності Міністерства фінансів про виконання місцевих бюджетів у 2003 р. було здійснено перерахування дотації вирівнювання обласним та міст Києва і Севастополя бюджетам на суму 5 512 577,0 тис. грн, що становило 100 % плану. При цьому лише 7 % було спрямовано з рахунка Державного казначейства України, інші кошти надійшли за раху-

нок управління Казначейства. Сума додаткової дотації, передбаченої Законом «Про Державний бюджет України на 2003 р.», становила 392 941,9 тис. грн, або трохи більше ніж 7 % від суми дотації вирівнювання. Отже, стосовно державного бюджету цим порядком було передбачено перерахування додаткової дотації Міністерством фінансів України самостійно, що надавало йому додаткові повноваження для розподілу бюджетних коштів, особливо коштів для міжбюджетного вирівнювання.

Як показує досвід 2006—2008 рр., місцеві бюджети стикнулися також із наслідками неефективної політики розвитку. Низка техногенних та природних катастроф посилила «ручний» оперативний перерозподіл коштів між місцевими бюджетами. Тому використання і затвердження законом додаткової дотації — це підтвердження недостатності дотації вирівнювання, а отже, необхідності дальшого вдосконалення її розрахунку.

Одночасно можна говорити про порушення принципу реальності інформаційного забезпечення бюджетного планування. Тобто, зважаючи на кількість змін, внесених у Закон «Про Державний бюджет України» у 2008 р., які стали наслідком як зовнішніх несприятливих чинників, так і проблем державної політики, доходимо висновку, що достовірно побудувати бюджетний план для його стовідсоткового виконання в Україні на сьогодні неможливо.

Щоб компенсувати випадки недофінансування розвитку бюджетної сфери, інколи для розпорядників коштів видатки розвитку фінансуються за рахунок спеціальних субвенцій, різновид яких уже закріплений законодавством у вигляді «субвенцій на виконання інвестиційних проектів» для місцевих бюджетів або «інвестиційних субвенцій на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування» для бюджетів місцевого самоврядування. В Україні формується складна система міжбюджетного перерозподілу коштів, а фінансове вирівнювання лідирує у методах збалансування бюджету.

Система доходів бюджету України не забезпечує місцеві бюджети власними надходженнями, достатніми для реалізації функцій органів місцевого самоврядування. Одержані результати дослідження показують велику концентрацію коштів у державному бюджеті України. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування здійснюється значною мірою за рахунок трансфертів з державного бюджету України. Таке посилення централізації коштів не відповідає концепції розвитку місцевого самоврядування.

Література

1. Гловінський Є. Фінанси У.С.С.Р. — Варшава: Праці українського наукового інституту, 1938. — Т. 41. — Кн. 9. — С. 243.
2. Орешняк В. Л., Свиридюк О. В. Формування бюджету м. Рівного (порівняльний аналіз 2006—2007 рр.) / Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне.
3. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.

Стаття надійшла до редакції 14.01.09.

УДК 336.71

М. І. Зубок

канд. воєн. наук, проф.,
професор кафедри менеджменту банківської діяльності
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ЗАХИСТ МАТЕРІАЛЬНИХ РЕСУРСІВ БАНКІВ ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

В статье на основе анализа теоретических взглядов и практики деятельности банков раскрывается один из подходов защиты материальных ресурсов. В частности указывается, что материальные ресурсы банков, являясь средствами банковского производства, играют важную роль в обеспечении их экономической безопасности. При этом делается вывод, что защита материальных ресурсов в банках должна носить системный характер и представлять собой комплекс различных мероприятий выполняемых всеми структурами и работниками банков.

In the article one of approaches of defense of their financial resources opens up on the basis of analysis of theoretical looks and practice of activity of banks. Specified in particular, that the financial resources of banks, being bank capital goods, play an important role in providing of their economic security. Drawn conclusion thus, that defense of financial resources in jars must carry system character and be a complex of different measures executable all structures and workers of banks.

Ключові слова: безпека, захист, матеріальні цінності, економічна безпека, система захисту.

Питання, пов'язані із забезпеченням економічної безпеки суб'єктів господарювання, розглядаються багатьма дослідниками та фахівцями-практиками. Водночас, як свідчить аналіз ду-