

Tkachuk I. Ya.

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

INTRODUCTION OF EUROPEAN PRINCIPLES OF PUBLIC FUNDING UKRAINIAN COMMUNITY ORGANIZATIONS

Summary

The insufficient of Ukrainian NGOs financial support is proved. The necessity of European principles of public funding using in Ukraine is determined. The state of these principles using in today's terms is analyzed. The ways of reforming of this type financial supporting are proposed.

Key words: NGO, funding, government funding, government funding principles, Compacts.

УДК 336.1: 332.1 (477)

Усков И. В.

Донецкий национальный университет

БЮДЖЕТНЫЕ РИСКИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ОПТИМИЗАЦИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

В статье систематизированы риски, которые влияют на доходную и расходную части местных бюджетов. Выделены внутренние и внешние факторы и условия, которые оказывают воздействие на уровень бюджетного риска. Разработана система оценки рисков формирования и исполнения местных бюджетов, способствующая своевременному принятию управленческих решений по их оптимизации и уменьшению.

Ключевые слова: бюджетный риск, местные финансы, бюджеты территорий, местные органы власти, бюджетные средства.

Постановка проблемы. Оценка рисков местных бюджетов в Украине, в условиях трансформации её экономики, является необходимой, поскольку позволяет установить системные проблемы, связанные с формированием доходов и осуществления расходов в условиях изменяющейся внешней и внутренней социально-экономической среды. Оценка бюджетных рисков позволяет своевременно и эффективно устанавливать факторы и условия, оказывающие воздействие на финансовую устойчивость местных бюджетов, разрабатывать комплекс превентивных действий и мероприятий по их оптимизации.

Изменение бюджетно-налогового законодательства, незавершенность процедур финансовой децентрализации, неэффективность бюджетной политике, изменение мировой финансовой конъюнктуры, нестабильность цен на энергоносители на внутреннем рынке, слабое развитие промышленной и непромышленной сфер обуславливают возникновению бюджетных рисков на уровне регионов и страны в целом.

Анализ последних исследований и публикаций. Проведенные исследования показывают, что в трудах украинских ученых [1-5] не уделяется внимания определению сущности и методов оценки бюджетных рисков. Отдельные аспекты данной проблематики освещали в своих работах известные зарубежные ученые: Ковалева Т.М. [6], Иванова Н.Г [7], Богославцева Л.В. [8], Улюкаев Л.В. [9], Беседина А.С. [10]. При этом в их трудах недостаточно раскрываются теоретические основы бюджетных рисков, отсутствует выбор эффективной методики их оптимизации на местном уровне в условиях унитарного устройства страны.

Целью статьи является определение основных эффективных подходов по оценки бюджетных рисков и разработке адаптированной для украинской практики системы оценки бюджетных рисков.

Изложение основного материала. Изучение экономической литературы показало, что существуют различные научные подходы по опреде-

лению риска бюджетов местных органов власти. Риск – сложное явление, имеющее множество несовпадающих, а иногда противоположных основ и предпосылок к возникновению.

Ковалёва Т.М. определяет бюджетный риск как риск недополучения средств в бюджет бюджетной системы, а, следовательно, риск недофинансирования [7, с. 177]. Предложенное определение наиболее точно раскрывает сущность бюджетного риска.

Иванова Н.Г., преимущественно занимающаяся вопросами финансовых рисков предприятий, понимает под бюджетным риском вероятность недополучения предприятиям запланированной суммы финансирования [7, с. 174]. Автор отождествляет понятия «бюджетный риск» и «финансовый риск предприятий», что не способствует установлению сущности бюджетного риска.

Улюкаев А.В. [9, с. 194] характеризует бюджетный риск, как вероятность неосуществления запланированных расходов бюджета. Автор рассматривает бюджетный риск только с позиции его влияния на расходную часть бюджета. При этом бюджетный риск оказывает непосредственное воздействие как на доходную, так и на расходную часть местных бюджетов территориальных образований.

Изучение различных научных точек зрения на понимание бюджетного риска позволило автору статьи установить, что бюджетный риск – это риск, обусловленный действием как внутренних, так и внешних факторов, действующий на доходные и расходные статьи бюджета.

Создание эффективной системы управления бюджетными рисками должно предусматривать внедрения обоснованных методов их оценки. Исследование работ зарубежных авторов [1-5] показало, что существуют комплекс методов по оценки бюджетных рисков.

Статистические методы. Суть статистических методов оценки риска заключается в определении вероятности возникновения потерь на основе статистических данных предшествующего периода и установлении области (зоны) риска, коэффици-

ента риска и т. д. Достоинствами статистических методов является возможность анализировать и оценивать различные варианты развития событий и учитывать разные факторы рисков в рамках одного подхода. Основным недостатком этих методов считается необходимость использования в них вероятностных характеристик [6, с. 25].

Деревья решений обычно используются для анализа рисков событий, имеющих обозримое или разумное число вариантов развития. Они представляют собой графическое построение вариантов возможных решений и особо полезны в ситуациях, когда решения, принимаемые в данный момент времени, сильно зависят от решений, принятых ранее, и в свою очередь определяют сценарии дальнейшего развития событий [9, с. 23].

Этот метод позволяет эффективно оценивать вероятностные события наступления бюджетного риска в условиях неопределенности. Недостатками метода «дерева решений» является сложность выбора необходимо числа вариантов по оценки бюджетного риска.

Имитационное моделирование [6, с. 76] является одним из мощнейших методов анализа экономической системы; в общем случае под ним понимается процесс проведения на ЭВМ экспериментов с математическими моделями сложных систем реального мира. Имитационное моделирование представляет собой серию численных экспериментов, призванных получить эмпирические оценки степени влияния различных факторов (исходных величин) на некоторые зависящие от них результаты (показатели).

Этот метод позволяет получать точную и объективную информацию с помощью математического моделирования на компьютере об уровне бюджетного риска, факторов и условий, которые непосредственно оказывают на него влияние. Недостатками метода «имитационного моделирования» выступает сложность его проведения, необходимость высокой квалификации в области математического моделирования финансовых работников.

Анализ чувствительности широко используется в практике финансового менеджмента. В общем случае он сводится к исследованию зависимости некоторого результирующего показателя от вариации значений показателей, участвующих в его определении. Основным преимуществом этого метода является простота расчётов основных показателей. Недостатками метода «анализа чувствительности» выступает отсутствие взаимосвязи между факторами, при этом для статей бюджета характерна корреляционная зависимость.

С помощью метода достоверных эквивалентов осуществляется корректировка ожидаемых значений потока платежей путем введения специальных понижающих коэффициентов с целью приведения ожидаемых поступлений к величинам платежей, получение которых практически не вызывает сомнений и значения которых могут быть достоверно определены [6, с. 145].

Основным преимуществом этого метода является возможность получать данные о бюджетном риске на основании сопоставления показателей конкретного бюджета с показателями аналогичных бюджетов. Основными недостатками этого метода является сложность расчётов коэффициентов.

Метод экспертных оценок представляет собой комплекс логических и математико-статистических методов и процедур по обработке результатов опроса группы экспертов, причём результаты

опроса являются единственным источником информации [6, с. 20].

Для определения отклонений фактической величины доходов и расходов от запланированных значений автором использовались статистические данные о мобилизации доходов и осуществления расходов на уровне бюджета АР Крым в виде временных рядов. Оценка рисков формирования доходов и осуществления расходов на уровне АР Крым состояла из следующих взаимосвязанных этапов: аппроксимация (сглаживание) временного ряда кривой, расчёт погрешности аппроксимации, оценка рисков по величине погрешности аппроксимации.

В данных исследованиях для аппроксимации (сглаживания) временного ряда использованы полиномы 2-го – 4-го порядков. Аппроксиманты в виде полиномов получены в текстовом процессоре Excel с помощью мастера диаграмм. Используя коэффициент детерминации (R^2), выдаваемый программой, можно получить относительную среднеквадратичную погрешность аппроксимации, выраженную в процентах, по формуле:

$$\varepsilon = 100\sqrt{1 - R^2}, \quad (1)$$

где ε – среднеквадратичная погрешность аппроксимации.

R^2 – коэффициент детерминации.

Вычисленная по формуле (1) погрешность в экономической литературе интерпретируется как экономические риски [4-5].

Такая интерпретация обоснована тем, что аппроксиманта временного ряда описывает детерминированную составляющую ряда, а необъясненные остатки, которые характеризуются погрешностью аппроксимации, описывают случайную компоненту ряда. Случайная компонента временного ряда обусловлена процессами, протекающими в социально-экономической системе, которые не могут быть точно предсказаны и смоделированы. Именно по этой причине погрешность аппроксимации временного ряда и интерпретируется как величина экономических рисков.

Для проявления статистических закономерностей временной ряд должен наблюдаться в течение хотя бы 30 периодов в условиях стабильной экономики. В нашем случае такая возможность отсутствует, поэтому приходится использовать короткий временной ряд. Исходными данными для определения бюджетного риска по доходам стали (табл. 1).

Расчёты коэффициентов исполнения бюджета по доходам и среднеквадратичная погрешность аппроксимации за период 2007-2012 годов на уровне АР Крым представлены (табл. 2).

В целом доходы бюджета АР Крым за период 2007-2012 годов были исполнены при риске 12,69%. Исходя из практики организации бюджетного процесса в Российской Федерации, США, Канады, в экономически развитых странах ЕС, низким считается уровень риска до 10%, умеренным – 10-25%, выше 25% – высокий риск [10, с. 59].

Бюджетный риск по статье «неналоговые поступления» составил 30,43%. Основными причинами высокого уровня риска являлась тенденция к снижению собственных поступлений, государственной пошлины за исследуемый период. Так, по статье собственные поступления бюджетных учреждений уровень риска составил 42,35% [11]. Основной причиной высокого уровня риска по этим поступлениям являлась неэффективность деятельности распорядителей бюджетных средств.

Таблица 1

Динамика исполнения бюджета АР Крым по доходам за период 2007-2012 годов, тыс. грн.*

Наименование статьи	Годы					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Налоговые поступления, из них:						
Налог с доходов физических лиц	1162731,0	1535469,0	1522953,0	1780777,0	2031824,9	2301924,5
Плата за землю	11634,2	14257,4	15581,8	15575,7	17571,7	19324,5
Акцизный сбор с произведенных в Украине товаров	195054,4	279902,0	381310,0	454408,4	505006,7	607345,3
Налог с владельцев транспортных средств	81846,3	105190,1	349925,6	695370,3	907996,8	1123112,0
Плата за лицензии	201951,8	290840,3	393639,5	469232,6	551762,0	663124,5
Плата за торговый патент	30375,0	32011,4	33004,9	34850,1	55499,0	63451,0
Местные налоги и сборы	31930,5	35123,5	35617,3	36797,7	141534,1	139231,7
Фиксированный сельскохозяйственный налог	6855,0	7321,4	5964,1	5686,1	5834,7	5934,2
Единый налог	74700,8	87637,6	85753,8	93351,5	101647,0	105123,0
2. Неналоговые поступления, из них:						
Административные сборы и платежи	538991,5	556460,8	545321,4	722729,7	751659,0	789345,4
Государственная пошлина	35737,4	50069,6	50255,7	48273,6	110253,0	115612,3
Собственные поступления бюджетных учреждений	436606,4	429219,3	412231,5	600067,4	572649,6	589123,4
3. Доходы от операций с капиталом	192607,7	266633,7	127574,3	149936,7	88439,8	93124,5
Поступления от продажи основного капитала	124647,5	158452	62141,3	73566,3	43082,2	66123,4
Поступления от продажи земли и нематериальных активов	67960,2	108181,7	65432,9	76370,8	43357,6	51234,5
4. Целевые фонды	50337,6	43264,4	57044,2	71860,2	43241,0	46345,2
Всего доходов	2479052	3079526	3257804	4167811,1	4584523,3	4834612,5

* Составлено автором на основании данных [11]

Таблица 2

Динамика рисков доходной части бюджета АР Крым за исследуемый период 2006-2011 годов, в %*

Наименование статьи	Коэффициент исполнения бюджета						Среднеквадратичная погрешность аппроксимации (риск)	
	Годы							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
1. Налоговые поступления, из них:	100,4	102,3	100,0	100,2	100,0	100,1	5,91	
Налог с доходов физических лиц	100,1	100,0	100,0	98,5	105,9	100,1	12,34	
Плата за землю	100,2	100,0	100,0	98,5	100,0	98,9	19,05	
Акцизный сбор с произведенных в Украине товаров	99,3	99,5	100,0	100,4	101,5	100,0	2,1	
Налог с владельцев транспортных средств	99,9	101,0	100,6	100,0	103,4	102,3	10,70	
Плата за лицензии	102,3	102,6	103,5	100,0	98,6	100,0	5,81	
Плата за торговый патент	103,1	101,3	99,7	102,7	103,2	100,1	16,04	
Местные налоги и сборы	100,3	103,0	100,0	99,9	97,3	99,8	22,91	
Фиксированный сельскохозяйственный налог	99,9	99,8	103,1	99,9	98,5	100,2	38,72	
Единый налог	100,2	101,7	104,9	100,8	100,1	100,1	15,43	
2. Неналоговые поступления, из них:	100,4	100,1	99,4	99,9	98,1	100,1	30,43	
Административные сборы и платежи	100,6	101,1	100,8	102,7	100,1	100,0	23,45	
Государственная пошлина	100,4	101,5	100,2	100,0	100,0	100,0	28,95	
Собственные поступления бюджетных учреждений	100,3	100,2	99,1	99,8	98,2	100,1	42,35	
3. Доходы от операций с капиталом	102,2	100,6	100,1	100,0	91,7	99,5	55,05	
Поступления от продажи основного капитала	101,0	100,1	100,2	101,5	92,4	100,1	50,03	
Поступления от продажи земли и нематериальных активов	105,6	101,5	100,1	98,6	98,5	99,8	51,15	
4. Целевые фонды	103,8	102,1	100,1	100,5	100,1	99,8	52,04	
Всего доходов	100,6	101,7	103,0	100,1	100,0	100,1	11,34	

* Рассчитано автором на основании данных [11]

Уровень риска по статье целевые фонды за исследуемый период составил 52,04%. Этот уровень риска по целевым фондам можно объяснить отсутствием реальных источников по их формированию.

Умеренный уровень риска бюджета АР Крым за исследуемый период был установлен по таким статьям доходов, как: плата за лицензии, местные налоги и сборы, единый налог. По остальным статьям доходов республиканского бюджета за исследуемый период 2007-2012 годов наблюдался низкий уровень бюджетного риска.

Таким образом, определение риска доходов бюджета АР Крым предусматривает оценку бюджетного риска исполнения его экономических, социальных и экологических статей. Исходными данными для определения бюджетного риска по расходам стали (табл. 3).

Расчёты коэффициентов исполнения бюджета по расходам и среднеквадратичная погрешность аппроксимации за период 2007-2012 годов на уровне АР Крым представлены в табл. 4.

По статье расходов на охрану окружающей среды и ядерную безопасность бюджетный риск за период 2007-2012 годов составил 58,61%. Основной причиной высокого уровня риска по этой статье за период 2007-2012 годов выступало сокращение финансирования природоохранных мероприятий на местном уровне. По статье расходов на транспорт, дорожное х-во, телекоммуникации бюджетный риск за период 2007-2012 годов составил 28,43% [11].

Умеренный уровень риска бюджета АР Крым за исследуемый период был установлен по таким статьям расходов, как: государственное управление, охрана здоровья, физическая культура и спорт, строительство, другие услуги, связанные с экономической деятельностью.

Низкий уровень риска за период 2007-2012 годов был установлен по статье «социальная защита и социальное обеспечение» – 5,05%. Низкий уровень риска по этой статье расходов может быть объяснён увеличение расходов местных бюджетов АР Крым на поддержку социально незащищенных

Таблица 3
Динамика исполнения бюджета АР Крым по расходам за период 2007-2012 годов, тыс. грн.*

Наименование статьи	Годы					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Государственное управление	298307	425624	431624,8	475444,2	525499,9	573451,3
Образование	1294031	1770385	1908017,7	2208983,2	2391876,1	245673,4
Охрана здоровье	953167	1236328	1379869,6	1755553,6	1633167,1	151234,5
Социальная защита и социальное обеспечение	692112	865199	1080118,7	1415760,2	1727205,6	192314,5
ЖКХ	184622	375638	290130,7	208803,0	312264,5	321456,7
Культура и искусство	192417	269469	294930,2	340816,4	375042,2	391234,5
Физическая культура и спорт	40220,4	45733,9	42083,4	43620,8	45901,7	47345,3
Средства массовой информации	5303,3	6875,3	6702,2	6698,7	9102,3	9734,5
Сельское, лесное х-во, рыболовство, охотничество	944,9	9613,4	1447,6	1271,3	9665,7	9712,4
Строительство	456367	333017	193445,5	691599,8	1311716,3	1415231,1
Транспорт	114157,0	102415,0	100931,2	129620,5	155382,4	176145,6
Охрана окружающей среды	4562,6	15001,7	4243,3	3250,9	18123,1	20123,4
Всего расходов	4410542	5747151	6019915,3	7596105,8	8967412,6	9876456,3

* Составлено автором на основании данных [11]

Таблица 4
Динамика рисков расходной части бюджета АР Крым за исследуемый период 2007-2012 годов, в %*

Наименование статьи	Коэффициент исполнения бюджета, %						Среднеквадратичная погрешность аппроксимации (риск)
	Годы						
2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Государственное управление	99,4	99,8	101,0	100,0	100,0	100,1	19,49
Образование	100,1	115,0	100,0	100,2	100,3	100,2	9,90
Охрана здоровья	100,1	99,9	98,3	100,0	100,1	99,8	16,55
Социальная защита и социальное обеспечение	100,1	100,0	96,7	100,2	100,2	100,5	5,66
Жилищно-коммунальное хозяйство	99,1	80,2	79,1	93,6	98,5	97,3	78,63
Культура и искусство	100,4	99,1	99,8	100,0	100,1	100,1	9,11
Физическая культура и спорт	102,1	65,9	100,0	100,2	99,8	100,0	16,0
Средства массовой информации	100,0	100,0	99,6	100,0	97,6	98,5	2,72
Сельское, лесное х-во, рыболовство, охотничество	99,6	96,1	100,0	100,5	97,4	99,0	67,79
Строительство	99,5	100	81,2	99,2	99,0	100,0	19,26
Транспорт	97,9	95,6	84,9	100,3	100,1	100,0	28,23
Охрана окружающей среды	102,4	99,2	92,4	98,0	98,2	98,1	59,86
Всего расходов	100,5	98,9	98,7	101,9	100,1	100,0	10,15

* Рассчитано автором на основании данных [11]

слоїв населення в регіоне. По статье расходов на культуру и искусство бюджетный риск за период 2007-2012 годов составил 9,12% [11].

Выводы. Таким образом, комплексное внедрение предложенного метода оценки бюджетного риска доходов и расходов местных бюджетов в Украине будет способствовать созданию мощной аналитической базы по определению

причинно-следственных связей недополучения доходов и недофинансирования расходов на уровне территориальных образований. Создание системы оценки бюджетных рисков в нашей стране будет способствовать своевременному принятию управленческих решений для их эффективного управления на государственном и местном уровнях.

Список литературы:

1. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В.М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.
2. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
3. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія / Т.Г. Бондарук. – К. : НДФІ – 2009. – 608 с.
4. Луніна І.О Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І.О. Луніна. – К. : Інститут економічного прогнозування – 2006. – 393 с.
5. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л.В. Лисяк. – К. : НДФІ, 2009. – 600 с.
6. Ковалєва Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учебное пособие / Т.М. Ковалёва. – М. : КноРус, 2006. – 207 с.
7. Иванова Н.Г. Региональная бюджетная политика: теория, законодательство, практика : монография / Н. Г. Иванова. – Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2002. – 315 с.
8. Богословцева Л. В. Муниципальные бюджеты в условиях реформирования местного самоуправления. – Ростов : Ростовский государственный экономический ун-т, 2004. – 156 с.
9. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики / А. В. Улюкаев. – М. : Дело, 2004. – 543 с.
10. Беседина А.С. Сравнительный анализ налоговых доходов муниципальных бюджетов внутри субъектов Российской Федерации // Налоги. – 2008. – № 5. – С. 56-61.
11. Бюджет України за 2007-2012 рік : статистичний збірник / [В.О. Парнюк, О.П. Жак, Л.М. Калініченко та ін.]. – К. : Міністерство фінансів України, 2012. – 443 с.

Усков І. В.

Донецький національний університет

БЮДЖЕТНІ РИЗИКИ І ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ОПТИМІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Резюме

У статті систематизовано ризики, які впливають на дохідну і видаткову частину місцевих бюджетів. Виділені внутрішні і зовнішні чинники і умови, які впливають на рівень бюджетного ризику. Розроблена система оцінки ризиків формування і виконання місцевих бюджетів, яка сприяє своєчасному ухваленню управлінських рішень по їх оптимізації зменшенню.

Ключові слова: бюджетний ризик, місцеві фінанси, бюджети територій, місцеві органи влади, бюджетні кошти.

Uskov I. V.

Donetsk National University

BUDGETARY RISK AND FEATURES OF THEIR OPTIMIZATION AT LOCAL LEVEL

Summary

Risk which influence on profitable and expense to part of local budgets is systematized in the article. Internal and external factors and terms which render affecting level of budgetary risk are distinguished. The system of estimation of risks of forming and execution of local budgets is worked out, assisting the timely acceptance of administrative decisions on their optimization and diminishing.

Key words: budgetary risk, local finances, budgets of territories, local authorities, budgetary facilities.