УДК 336.1

DOI: <https://doi.org/10.32782/2304-0920/5-84-17>

Знаменський В. І.

Національна академія статистики, обліку та аудиту

ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ДОХОДАМИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА МЕТОДИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність доходів державного бюджету, основні складники планування державного бюджету та його функції, описано наявні підходи до оцінки ефективності таких надходжень, а також розглянуто основні напрями прогнозу доходів державного бюджету. Проведено аналіз структури та динаміки доходів державного бюджету, наведено порівняння планових та фактичних показників надходжень та наведено три основних сценарії розвитку економіки. Проаналізовано основні методи планування доходів державного бюджету та доцільність їх застосування. У підсумку здійснено оцінку ефективності наявного підходу до управління доходами державного бюджету, виділено проблеми управління доходами державного бюджету та систематизовано їх за окремими категоріями. Наведені методи удосконалення управління доходами державного бюджету України із врахуванням досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: бюджет, державний бюджет, доходи державного бюджету, надходження, управління доходами, ефективність управління, податкові надходження, неподаткові надходження.

Постановка проблеми. Оцінка ефективності управління доходами державного бюджету є особливо актуальною у процесі проведення децентралізації, адже нині структура надходжень до бюджетів різних рівнів реорганізується, тому виокремлення єдиного ефективного підходу до управління є ключовим завданням для України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питання управління доходами державного бюджету займалися багато вчених, серед яких: Т.Г. Бондарук [1; 2; 3; 8; 15; 16; 17; 18], І.С. Бондарук [3; 15; 16; 17; 18], О.А. Вінницька [1; 2], Л.В. Лисяк [7], І.О. Луніна [8; 9], Ю.В. Сибірянська [14] та багато інших, але питання залишається не до кінця розкритим та потребує подальших досліджень.

Мета статті. Метою статті є дослідження теоретичних аспектів управління доходами державного бюджету та надання практичних рекомендацій щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління доходами державного бюджету є однією із найскладніших процедур в бюджетному процесі. Складність цієї категорії полягає в тому, що науковці, описуючи поняття управління державного бюджету, в основному мають на увазі управління податковими надходженнями, але такі надходження є лише частиною державного бюджету, саме тому поняття «управління доходами державного бюджету» є недостатньо дослідженим, що в свою чергу не дозволяє забезпечити методологічну основу для подальшого дослідження [4, с. 78].

Тому насамперед спробуємо визначити сутність цього поняття. На нашу думку, найбільш близьким є визначення Ю.В. Сибірянської, яка у своїх роботах зазначає, що управління доходами бюджету – це сукупність форм і методів організації системи доходів бюджету і формування бюджетних ресурсів із метою забезпечення своєчасності і повноти надходжень до бюджету [14, с. 6].

Далі авторка виділяє три основні складові частини такого виду планування, а саме:

- 1) планування та прогнозування надходжень;
- 2) здійснення процесу адміністрування доходів;
- 3) контроль за виконанням доходів бюджету

Відповідно до цих складників можемо виділити і функції управління доходами, які реалізуються на кожному етапі [14, с. 11].

1-й етап. Функція планування та прогнозування.

2-й етап. Функція організації та координації (окремо можна виділити функцію мотивації).

3-й етап. Функція контролю.

Функція планування та прогнозування передбачає розроблення конкретних планів управління доходами, впровадження або невиконання яких має виявити слабкі місця в управлінні та полегшити пошук невикористаних резервів. У цьому разі планування повинно здійснюватися на основі ефективних методів прогнозування, тобто на основі тих методів, які враховують постійну мінливість зовнішнього середовища [10, с. 15].

Безпосереднє здійснення наповнення бюджету відбувається завдяки організації та координації діяльності суб'єктів процесу управління, але ефективність за допомогою нового бюджету може бути досягнута лише за належного рівня мотивації та контролю.

Тож прогноз доходів державного бюджету є важливим інструментом управління державними доходами, що дає змогу підвищити роль бюджетної політики держави у реалізації соціально-економічних цілей уряду. Основні напрями прогнозу доходів державного бюджету розглянемо на рис. 1.

Отже, управління бюджетними доходами – це складний управлінський процес, ефективність якого можлива за умови координації, безперервного та взаємодоповнюючого поєднання та реалізації певних функцій.

Для того, щоб оцінити ефективність управління доходами державного бюджету, перш за все потрібно розглянути та проаналізувати структуру та динаміку таких надходжень, тому на рис. 2 розглянемо динаміку надходжень державного бюджету.

Як бачимо із цього рисунка, доходи державного бюджету стабільно зростали, проте відзначимо незначний спад у 2013 році. Така динаміка є очеividною, адже саме на цей період припадає початок Революції Гідності, а згодом і окупації території Криму та частини Донбасу, що в свою чергу спровокувало зниження державних надходжень. Далі у 2014 році доходи почали зростати після кризового 2013 року, але це зростання підкріплювалось не стільки ростом економіки, скільки девальвацією національної валюти, і номінально ми бачимо різке зростання, але якщо оцінювати

Рис. 1. Основні напрями прогнозу доходів державного бюджету

Джерело: складено автором на основі [11]

цей показник у доларах, то темп зростання буде значно нижчим.

Не менш важливим є дослідження структури надходжень, саме тому в таблиці 1 розглянемо таку структуру та проаналізуємо її.

Аналізуючи структуру доходів державного бюджету, можна сказати, що близько 80% доходів державного бюджету припадає на податкові надходження, разом із тим варто зауважити, що у структурі поступово зростає частка неподатко-

Рис. 2. Динаміка доходів Державного бюджету України протягом 2009–2019 рр. (млн. грн.)

Джерело: складено автором на основі [12]

Таблиця 1

Структура доходів Державного бюджету України протягом 2017–2019 рр.

Стаття	2017 (млн. грн)	Структура, %	2018 (млн. грн)	Структура, %	2019 (млн. грн)	Структура, %
Податкові надходження	627153,7	79,06	753815,6	81,22	799776	80,12
Неподаткові надходження	128402,3	16,19	164676,5	17,74	186684,2	18,70
Доходи від операцій з капіталом	286,9	0,04	657,5	0,07	183	0,02
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	1607,4	0,20	1464,8	0,16	1139,9	0,11
Цільові фонди	29847,1	3,76	187,5	0,02	1770,8	0,18
Офіційні трансфери	5967,7	0,75	7306,3	0,79	8725	0,87
Всього	793265,1	100,00	928108,2	100,00	998278,9	100,00

Джерело: складено автором на основі [12]

Таблиця 2

Динаміка планових та фактичних показників виконання Державного бюджету України за доходами протягом 2017–2019 рр. (млн грн)

Рік		Загальний фонд (сальдо)	Спеціальний фонд (всього)	у т.ч. власні надходження бюджетних установ	Державний бюджет (сальдо)
2017	План	702 024,1	91 318,7	39 873,7	793 342,8
	Фактично	698 405,3	94 460,9	35 129,4	792 866,2
2018	План	70 720,8	8 952,3	3 844,8	79 673,1
	Фактично	72 777,4	12 100,0	7 493,6	84 877,4
2019	План	908 391,4	125 103,9	51 903,9	1 033 495,3
	Фактично	879 833,3	118 398,1	46 081,8	998 231,4
Відхилення	2017	-3 618,8	3 142,2	-4 744,3	-476,6
	2018	2 056,5	3 147,7	3 648,8	5 204,3
	2019	-28 558,0	-6 705,8	-5 822,2	-35 263,8

Джерело: складено автором на основі [13]

вих надходжень із 16,19 у 2017 році до 18,70% у 2019 році. Натомість доходи від операцій з капіталом скоротилися як в абсолютному значенні, так і у структурі, як і кошти від закордонних країн і міжнародних організацій.

Цільові фонди суттєво скоротились у 2018 році і становили 0,02%, але у 2019-му дещо зросли і становили 0,18%. Офіційні трансфери у структурі не зазнали суттєвих коливань і займали менше 1%.

Під час управління податковими надходженнями бюджету функції контролю та мотивації суб'єктів системи управління доходами бюджету реалізуються на низькому рівні.

Далі, щоб оцінити ефективність наявного методу планування доходів, у таблиці 2 наведемо порівняння планових та фактичних показників доходів державного бюджету України.

Як бачимо із наведеної таблиці, у 2017 році фактичні показники були дещо нижчі, ніж планові. Вже у 2018 році ситуація покращилася, і фактичні показники по всіх статтях були вищі, ніж планові, що для доходної частини є позитивним моментом. Але у 2019 році ситуація знову погіршилась, і фактичні недоотримання суттєво відрізнялися від планових, загалом було недоотримано 35 263,8 млн грн.

Рис. 3. Три головні сценарії розвитку економіки

Джерело: складено автором на основі [6]

Рис. 4. Методи планування показників державного бюджету

Джерело: складено автором на основі [6]

Рис. 5. Систематизація проблем макроекономічного прогнозування та управління доходами Державного бюджету України

Джерело: складено автором на основі [7]

Рис. 6. Зарубіжний досвід макроекономічного прогнозування й управління доходами бюджету України

Джерело: складено автором на основі [3; 7]

Загалом така тенденція дохідної частини бюджету свідчить про неефективний механізм управління доходами державного бюджету. Варто також зауважити, що формування державного бюджету може відбуватися за трьома основними сценаріями, розглянемо їх детальніше на рис. 3.

Аналізуючи існуючий механізм управління дохідною частиною бюджету, можемо сказати, що в Україні останнім часом застосовують консервативний сценарій, і істотних змін на найближчі кілька років не планується.

Але, окрім сценаріїв розвитку, окремо можна розглянути методи планування показників, які також суттєво впливають на ефективність дохідної частини. На практиці можуть застосовуватися різні методи планування показників державного бюджету, як-от: прямого розрахунку, нормативний, аналітичний, екстраполяції [2, с. 8].

Вибір того чи іншого методу забезпечує відповідний рівень планової роботи (рис. 4).

Варто розуміти, що від того, наскільки ефективно буде проводитися розрахунок дохідної частини бюджету, залежить видаткова частина. Якщо вибрана методика розрахунку буде некоректною і бюджет недоотримає необхідну суму, то відповідно будуть скорочуватися видатки або рости дефіцити [1, с. 61].

Як бачимо, наявна нині методика не є ефективною, адже фактичні показники є значно нижчими за планові, тому ми можемо говорити про неефективну методику управління доходами державного бюджету. Тому доцільно передусім розібратись із причинами такого стану. Систематизуємо наявні проблеми та наведемо у вигляді рис. 5.

Незважаючи на існування багатьох контролюючих органів, контрольна функція також викону-

ється дуже слабо, передусім це пов'язано з високим рівнем корупції та незлагодженою роботою усіх органів, тому варто скоротити їх кількість та на законодавчому рівні чітко прописати сферу відповідальності кожного органа.

Оскільки на сучасному етапі розвитку економіки незалежної України загалом і бюджетної системи зокрема важливим питанням є розвиток та вдосконалення формування Державного бюджету за доходами, пріоритетом у цій галузі є використання світового досвіду формування бюджету та пошук можливостей для його реалізації в Україні, але не просто копіювання, а адаптація до реалій вітчизняної економіки. Зарубіжний досвід макроекономічного прогнозування й управління доходами бюджету розглянемо на рис. 6.

Висновки і пропозиції. Отже, дослідивши управління ефективністю дохідної частини бюджету України, можна сказати, що управління бюджетними доходами – це складний управлінський процес, ефективність якого можлива за умови координації, безперервного та взаємодоповнюючого поєднання та реалізації певних функцій. Однак управління доходами державного бюджету України в останні роки було неефективним, про що свідчить недостатня ефективність запланованих показників, значні втрати бюджету від надання податкових пільг, неефективне управління податковим боргом, низький рівень організації праці суб'єктів адміністративного процесу, а також високий рівень недовіри платників податків до наявної податкової системи, що негативно впливає на формування доходів державного бюджету, а зрештою і на ефективність їх використання та досягнення цілей національного розвитку України. Тому доцільно удосконалити наявний управлінський механізм та забезпечити його реалізацію.

Список використаних джерел:

1. Бондарук Т.Г., Вінницька О.А. Оцінка стану децентралізації місцевих бюджетів України. *Економіка України*. 2018. № 7(680). С. 59–75.
2. Бондарук Т.Г., Вінницька О.А., Дубина М.В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні. *Світ фінансів*. 2018. № 2(55). С. 7–18.
3. Бондарук Т.Г., Бондарук І.С., Вінницька О.А. Зарубіжний досвід розвитку бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2018. № 3. С. 83–95.
4. Бюджетна система / Н.І. Климаш, К.В. Багацька, Н.І. Дем'яненко та ін. : навчальний посібник. Львів : «Магнолія 2006», 2014. 296 с.
5. Дорошенко О.О. Особливості формування дохідної частини бюджету України. *Ефективна економіка*. 2015. № 10. URL: www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/66.pdf (дата звернення: 01.10.2020).
6. Кислиця О.Я. Проблеми планування бюджетних доходів. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 8. С. 270–275.
7. Лисяк Л.В. Практика фінансових реформ та розвиток бюджетної політики в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2011. № 1(9). С. 149–154.
8. Луніна І.О., Бондарук Т.Г. Еволюція теорії та наукова концепція публічних фінансів. *Фінанси України*. 2019. № 8. С. 26–44.
9. Луніна І.О. Шляхи мінімізації впливу фінансової кризи на бюджет України. *Фінанси України*. 2008. № 12. С. 22–32.
10. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держав. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 13–20.
11. Міщенко Л.О. Оцінка сучасного стану та прогнозування показників місцевих бюджетів в Україні. *Ефективна економіка*. 2018. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6768> (дата звернення: 01.10.2020).
12. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 01.10.2020).
13. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2020).
14. Сибірянська Ю.В. Управління доходами бюджету та напрямки його вдосконалення в Україні : автореф. дис. канд. екон. наук. Київ, 2009. 20 с.
15. Bondaruk T.G., Bondaruk I.S. State regulation of financial support of municipal authority under decentralisation conditions. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 4(13). Ч. 1.
16. Bondaruk T.G., Bondaruk O.S., Bondaruk I.S. Conceptual basis of mechanism of ensuring budget security. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 3(11). Ч. 1. С. 21–28.
17. Bondaruk T.H., Bondaruk I.S., Dubyna M.V. Conceptual approaches to the financial stability of local budgets management. *Економічні горизонти*. 2019. № 2(9).
18. Bondaruk T.H., Bondaruk I.S., Dubyna M.V. Financial sustainability as a factor of forming fiscal space of local budgets. *Економічні горизонти*. 2020. № 2(13). С. 4–16.

References:

1. Bondaruk T.G., Vinnytska O.A. (2018). Assessment of decentralization of local budgets of Ukraine. *Economy of Ukraine*, no. 7(680), pp. 59–75.
2. Bondaruk T.G., Vinnytska O.A., Dubyna M.V. (2018). Theoretical aspects of budget decentralization in the context of public administration reforms in Ukraine, no. 2(55), pp. 7–18.
3. Bondaruk T.G., Bondaruk I.S., Vinnytska O.A. (2018). Foreign experience in the development of budget decentralization. *Scientific Bulletin of the National Academy of Statistics, Accounting and Auditing*, no. 3, pp. 83–95.
4. Klimash H.I., Rich K.V., Demyanenko N.I. (2014). Budget system. textbook way. Lviv: «Magnolia 2006», pp. 296.
5. Doroshenko O.O. (2015). Peculiarities of forming the revenue part of the budget of Ukraine. *Effective economy*, no. 10. URL: www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/66.pdf (accessed 01 October 2020).
6. Kyslytsia O.Y. (2011). Problems of budget revenue planning. *Actual problems of economy*, no. 8, pp. 270–275.
7. Lisyak L.V. (2011). Practice of financial reforms and development of budget policy in Ukraine. *Scientific Bulletin of CHDEU*, no. 1(9), pp. 149–154.
8. Lunina I.O., Bondaruk T.G. (2019). Evolution of the theory and scientific concept of public finance. *Finance of Ukraine*, no. 8, pp. 26–44.
9. Lunina I.O. (2008). Ways to minimize the impact of the financial crisis on the budget of Ukraine. *Finance of Ukraine*, no. 12, pp. 22–32.
10. Lyutyy I.O. (2009). Theoretical and methodological principles of budget policy of states. *Finance of Ukraine*, no. 12, pp. 13–20.
11. Mishchenko L.O. (2018). Assessment of the current state and forecasting of local budgets in Ukraine. *Efficient economy*, no. 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6768> (accessed 01 October 2020).
12. Official site of the State Treasury Service of Ukraine. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (accessed 01 October 2020).
13. Official site of the Ministry of Finance of Ukraine. URL: <https://mof.gov.ua> (accessed 01 October 2020).
14. Sibirianska Y.V. (2009). Management of budget revenues and directions of its improvement in Ukraine. Kyiv, pp. 20.
15. Bondaruk T.G., Bondaruk I.S. (2017). State regulation of financial support of municipal authority under decentralization conditions. *Scientific Bulletin of Polissya*, no. 4(13), vol. 1.
16. Bondaruk T.G., Bondaruk O.S., Bondaruk I.S. (2017). Conceptual basis of mechanism of ensuring budget security. *Scientific Bulletin of Polissya*, no. 3(11), vol. 1, pp. 21–28.
17. Bondaruk T.H., Bondaruk I.S., Dubyna M.V. (2019). Conceptual approaches to the financial stability of local budgets management. *Economic horizons*, no. 2(9).
18. Bondaruk T.H., Bondaruk I.S., Dubyna M.V. (2020). Financial sustainability as a factor of forming fiscal space of local budgets. *Economic horizons*, no. 2(13), pp. 4–16.

Знаменский В. И.

Национальная академия статистики, учета и аудита

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА И МЕТОДЫ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье раскрыта сущность доходов государственного бюджета, основные составляющие планирования государственного бюджета и его функции, описаны существующие подходы к оценке эффективности таких поступлений, а также рассмотрены основные направления прогноза доходов государственного бюджета. Проведен анализ структуры и динамики доходов государственного бюджета, приведено сравнение плановых и фактических показателей поступлений и представлены три основных сценария развития экономики. Проанализированы основные методы планирования доходов государственного бюджета и целесообразность их применения. В итоге осуществлена оценка эффективности существующего подхода к управлению доходами государственного бюджета, выделены существующие проблемы управления доходами государственного бюджета и систематизированы по отдельным категориям. Приведены методы совершенствования управления доходами государственного бюджета Украины с учетом опыта зарубежных стран.

Ключевые слова: бюджет, государственный бюджет, доходы государственного бюджета, поступления, управление доходами, эффективность управления, налоговые поступления, неналоговые поступления.

Znamenskyi Vitalii

National Academy of Statistics, Accounting and Audit

EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF STATE BUDGET REVENUES AND METHODS OF ITS IMPROVEMENT IN UKRAINE

Summary

The article examines the essence of state budget revenues, the main components of state budget planning. The functions of revenue management at each stage of planning the incomes of the state budget of Ukraine are highlighted, namely the function of planning and forecasting at the first stage, organization and coordination at the second, as well as control at the third stage. The existing approaches to assessing the effectiveness of the state budget revenues are described, and the main directions of forecasting the state budget revenues of Ukraine are considered. The analysis of the structure and dynamics of the state budget revenues for the last three years is carried out, the data obtained are analyzed and a table is given for comparing the planned and actual indicators of the state budget revenues of Ukraine. Three main scenarios for the development of the Ukrainian economy are considered: more conservative, target, optimistic. The existing scenario of economic development and its effectiveness, as well as the conditions and the possibility of introducing other scenarios for the Ukrainian economy are considered. The main four main methods of planning state budget revenues are analyzed: normative, direct account, analytical, extrapolation, their main characteristics and impact on the efficiency of state budget revenues management. As a result, the effectiveness of the existing approach to the management of the state budget revenues was assessed, the existing problems of the state budget revenues management were identified and systematized into separate categories, namely the problems of institutional support, financial support and legal support. The foreign experience of macroeconomic forecasting and management of budget revenues of Ukraine and the possibility of its adaptation to the economic model of Ukraine are considered. Methods for improving the management of state budget revenues of Ukraine, taking into account the experience of foreign countries. In the end, a conclusion is made about the level of efficiency of state budget revenue management, and methods of its improvement in Ukraine are proposed.

Keywords: budget, state budget, state budget revenues, receipts, revenue management, management efficiency, tax receipts, non-tax receipts.