

них викликів. До проблеми повернення боргів додалася криза громадської довіри до інститутів державної влади. Віртуальна або спекулятивна економіка "луснула як мильна бульбашка", а шокова терапія, на яку політико-економічний істеблішмент покладав особливу надію у вирішенні боргових проблем, не змогла розв'язати проблему відсутності економічного зростання.

Криза зачепила не лише державний сектор, але і сферу управління капіталом. Виникла гостра потреба в підвищенні якості інноваційного потенціалу сучасного менеджменту, пошуку нових бізнес-ніш і відкритті нових ринків. Також постала реальна необхідність переведення віртуальних фінансів у сектор реальної економіки з метою поживлення внутрішнього ринку.

Економіка стає усе більш універсальною і формалізованою. Спроба вирішити економічні проблеми, зокрема збалансувати національний бюджет, лише адміністративними або суто монетарними механізмами поза реформуванням державних і громадських інститутів, здатна спровокувати гострий соціальний протест, коли виборці можуть "винести" реформаторів за межі політичного олімпу. Таким чином, виникла реальна потреба в укладанні усіма зацікавленими сторонами "соціального пакту модернізації", коли кожна зі сторін: держава, бізнес і громадянин ефективно і відповідально реалізовуватимуть функції соціального партнерства.

Підвищення податків і скорочення державних витрат не уникнути, але за відсутності збалансованої програми економічного зростання неможливо вийти із замкненого кола економічної рецесії. Держава повинна взяти на себе відповідальність з створення умов для економічного зростання. Оживити споживчий ринок через врахування у державній політиці інтересів середнього і малого бізнесу. Провести лібералізацію сфери послуг, стимулювати ініціативи бізнесу, впроваджувати "сині" технології у виробництво, перепрофілювати нерентабельні бізнес-проекти, активізувати перепідготовку кадрів і багато іншого.

Перефразовуючи слова лауреата Нобелівської премії у сфері економіки за 2001 р. Майкла Спенса, хотілося б сказати, що людство не здатне уникнути економічних і соціальних підйомів і падінь, але хотілося б, щоб людство навчилося робити висновки виходячи з цих явищ, прогнозувати наслідки своїх дій і рішень та нести соціальну відповідальність перед суспільством і майбутніми поколіннями.

УДК 336.143.2

Корень Н.В.,

кандидат економічних наук,

провідний науковий співробітник ІПДУМС НАДУ

Концептуальні засади забезпечення ефективності бюджетної політики в умовах реформ

У статті проаналізовано сучасні підходи щодо оцінки ефективності бюджетної політики. Обґрунтовано стратегічні та пріоритетні завдання реформування бюджетної політики для забезпечення її ефективності.

Ключові слова: економічне зростання, функції держави, державні фінанси, бюджетна політика, бюджетна система.

Корень Н.В. Концептуальные основы обеспечения эффективности бюджетной политики в условиях реформ

В статье проанализированы современные подходы к оценке эффективности бюджетной политики. Обоснованы стратегические и приоритетные задания по повышению ее эффективности.

Ключевые слова: экономический рост, функции государства, государственные финансы, бюджетная политика, бюджетная система.

Koren N.V. Conceptual Foundations of efficiency fiscal policy under reforms

In the article modern approaches are analysed in relation to the estimation of efficiency of fiscal policy. Grounded strategic and priority tasks of reformation of fiscal policy for providing of its efficiency.

Key words: economy growing, functions of the state, state finances, fiscal policy, budgetary system.

Постановка проблеми. У складному механізмі дії економічних законів, де закон ринкового саморегулювання є головним, важливе значення має закон про необхідну та обов'язкову роль держави у функціонуванні ринкового механізму. Його дотримання забезпечує досягнення цілей економічного розвитку, а ігнорування гальмує рух до них [1, с. 682-683]. Визначна роль держа-

ви в регулюванні динаміки соціальних і економічних процесів доведена економічною наукою та підтверджена світовою практикою розвитку ринкової економіки. Здійснювані глибокі трансформаційні процеси в економічній сфері, реалізація адміністративної реформи та модернізація системи суспільних відносин обумовлюють необхідність здійснення відповідних корегувань в системі державного управління і потребують широкого використання державою економічних інструментів та важелів регулювання відтворювальних процесів.

На сучасному етапі розвиток світової економіки відбувається в умовах становлення та еволюції національних інституційних систем на фоні глобалізації та лібералізації фінансових ринків [2, с. 12]. Кризові флуктуації світової економічної динаміки зумовлюють виникнення комплексу нових загроз і викликів та актуалізують потребу формування відповідних механізмів державного регулювання для подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення поступального розвитку в умовах ресурсних обмежень. Насамперед, це формування антикризових та посткризових стратегій розвитку, яке неможливе без модернізації головних економічних механізмів, зокрема, бюджетної політики [3].

Аналіз досліджень та публікацій. Різні аспекти проблем формування та реалізації бюджетної політики розглядалися у працях зарубіжних та вітчизняних учених. Вагомий внесок у розвиток теорії податково-бюджетного регулювання зробили О.Конт, Е. Дюркгейм, А. Пігу, Е. Аткінсон, Дж.Кемп, А.Лаффер, П.Самуельсон, Дж.Стігліц, А.Хансен та інші. Серед досліджень вітчизняних науковців у цьому контексті вирізняються праці В. Андрушенка, С.Буковинського, В.Гейця, В.Федосова, І.Луїної, С.Льовочкіна, В.Мельника, Ц.Огня, В.Опаріна, В.Тропіної, І.Чугунова, С.Юрія та ін.

Незважаючи на достатній рівень обґрунтованості в економічній літературі питань бюджетного регулювання економіки, численні проблеми забезпечення ефективності бюджетної політики у контексті досягнення позитивних показників соціально-економічного розвитку залишаються далекими від розв'язання.

Метою статті є обґрунтування напрямів підвищення ефективності бюджетної політики як вагомій складовій механізму державного управління та регулювання соціальних та економічних процесів.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення результативного провадження економічних реформ, спрямованих на розбудову української державності та вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку на сучасному етапі актуалізують питання формування нової моделі бюджетної політики, що обумовлює пошук сучасних концептуальних підходів до вирішення її завдань та відповідної модернізації важелів та інструментів. Модернізація як інструмент забезпечення переходу від одного стану системи до іншого на основі її оновлення, удосконалення та забезпечення відповідності сучасним умовам та вимогам передбачає не лише створення нового, а й збереження вже сформованих ефективних складових, які можуть скласти основу трансформацій. Необхідність всебічного дослідження проблеми оцінки та підвищення ефективності бюджетної політики не викликає сумніву, оскільки будь-який механізм, який має вплив на стан та розвиток суспільства, цілеспрямовано або нецілеспрямовано буде ним оцінюватися. Оцінка ефективності бюджетної політики є безумовно важливою, оскільки саме вона дає можливість визначити ступінь реального задоволення в цілепокладанні та наданні державою суспільних благ та послуг, а в подальшому - на основі отриманих результатів, розробляти пропозиції та заходи щодо підвищення їх якості та забезпечення добробуту громадян.

Економічною наукою поняття "ефективність" почало розглядатися на початку ХХ ст., а основоположником вчення про економічну ефективність вважають італійського економіста В.Парето. Визначення ефективності, що введено В.Парето, стало підґрунтям для подальших теоретичних розробок в рамках неокласичної економіки. Сьогодні під Парето-ефективністю розуміють стан системи, при якому неможливо покращити стан будь-яких елементів цієї системи, щоб не погіршити стан інших елементів цієї ж системи. Беззаперечно, ефективність є центральним поняттям економічної науки, предметом наукових дискусій та політичних дебатів [4, с. 15-16]. Існує кілька підходів до визначення різних видів ефективності і також до визначення дефініції "ефективність". В економічній літературі під ефективністю розуміють співвідношення отриманого результату від реалізації певного заходу до витрат на його реалізацію. Зокрема, О.Є.Румянцева визначає ефективність як "ступінь співвідношення результатів з витрата-

ми, систему показників, що характеризують рівень використання виробничих потужностей системи, а в управлінні - досягнення цілей управління при мінімальних небажаних наслідках чи витратах". Бюджетна ефективність розглядається з огляду на видатки та доходи всіх рівнів і визначається як сальдо надходжень та витрат бюджету у зв'язку з реалізацією проекту або програми [1, с. 692]. О.С.Сухарев розглядає кількісну оцінку бюджетної ефективності як перевищення доходів над видатками і зазначає, що при оцінці ефективності бюджетної політики важливою є оцінка структурної ефективності використання бюджетних коштів та оцінка ефективності контролю [4, с. 157]. Втім, слід зазначити, що ефективність державних фінансів, і бюджетних зокрема, віддзеркалює як економічний, так і соціальний ефект від надання суспільних благ та послуг. Успіх бюджетної політики значною мірою визначається ефективністю механізму бюджетного регулювання соціальних та економічних процесів. На нашу думку, ефективною можна вважати таку бюджетну політику, яка забезпечує максимально можливе досягнення мети державного регулювання на основі найповнішої реалізації функцій бюджету на кожному етапі розвитку. Основний критерій ефективності бюджетної політики знаходить вияв в ефективності системи формування доходів, видатків і контролю. Ефективність бюджетної політики в частині доходів бюджету полягає у забезпеченні органів державної влади достатнім обсягом ресурсів для проведення запланованих видатків за умов такого рівня податкового навантаження, яке не обтяжує фінансового становища суб'єктів господарювання. Ефективність бюджетної політики в частині видатків визначається критерієм максимуму суспільних благ та послуг, що виявляються у вартості оптимальної величини державних видатків за оптимальних параметрів сукупного податкового навантаження. Оптимальність у даному випадку визначається певним збалансуванням попиту держави на податки (доходи) і пропозиції державних послуг (видатків). Враховуючи специфіку бюджету, можна зауважити, що оптимальні параметри не завжди набувають, а частіше взагалі не набувають значення максимуму чи мінімуму.

Таким чином, основу оцінки ефективності бюджетної політики складає структурний аналіз бюджету. За таких умов оцінка ефективності бюджетної політики полягає у визначенні такого розподілу бюджетних коштів, який би був здатним забезпечити максимальний фінансовий та нефінансовий ефект при вирішенні завдань соціально-економічного розвитку. У бюджетному регулюванні економічного зростання держава має можливість зосереджувати фінансові ресурси на пріоритетних напрямках економічного та соціального розвитку, дієво впливати на економічні процеси задля ефективного виконання конституційних зобов'язань з надання суспільних благ і послуг населенню. Одним із визначальних факторів ефективності бюджетного регулювання є стабільність та узгодженість нормативно-правових засад формування і використання бюджетних ресурсів, що дає змогу максимально реально прогнозувати дохідну базу бюджетів та забезпечувати стабільне фінансування пріоритетних напрямів соціальної та економічної політики. Фінансову стабільність і збалансованість бюджету можуть забезпечити не постійні зміни протягом бюджетного року залежно від поточних підсумків виконання показників, а науково обґрунтоване макроекономічне прогнозування. Системність у взятті та виконанні зобов'язань з огляду на фінансову спроможність держави в процесі надання суспільних благ і послуг є першочерговою умовою вибору та прийняття державних рішень [5, с. 33].

Програмою економічних реформ на 2010-2014 р. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" одним з основних завдань бюджетної політики визначено "створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань" [6]. Виконання державою її функцій залежить від рівня та обсягів фінансування, ефективності використання бюджетних коштів. Підвищення ефективності державних видатків, оптимізація їхньої структури, збільшення обсягів капітальних інвестицій є важливими умовами успіху економічних реформ та забезпечення високих темпів зростання. Одним із основних напрямів забезпечення стійкого економічного зростання та гарантованого виконання державою своїх функцій та зобов'язань є підвищення ефективності бюджетних видатків, що передбачає оптимізацію їх структури, запровадження середньострокового планування, забезпечення ефективності капітального бюджетування, а також посилення фінансової дисципліни.

Розв'язання завдань та досягнення цілей бюджетної політики значною мірою визначається ефективністю механізму бюджетного регулювання соціальних та економічних процесів в

державі. Отже, його ефективність визначатиме ефективність бюджетної політики. На нашу думку, ефективність механізму бюджетного регулювання полягає у здатності забезпечення досягнення цілей державного регулювання економіки та соціальної сфери на основі максимальної реалізації бюджетних функцій на кожному етапі розвитку. Проблематика забезпечення ефективності бюджетної політики розв'язується кожною державою відповідно до вимог етапу соціально-економічного розвитку на основі визначення та забезпечення ефективності формування та використання бюджетних коштів. З огляду на зазначене, ефективними та узгодженими повинні бути нормативно-правові, економічні та організаційні засоби, що є визначальними складовими механізму бюджетного регулювання. Системний вплив цих складових на формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для виконання державних функцій, розв'язання завдань соціально-економічного розвитку, надання суспільних благ та послуг за умов забезпечення оптимального податкового навантаження і є визначальним критерієм ефективності механізму бюджетного регулювання динаміки економічних та соціальних процесів.

Ефективність бюджету як інструменту регулювання економічних та соціальних процесів розглядають з точки зору пріоритетності визначення та фінансування видатків. Прийняття управлінських рішень щодо визначення обсягів та напрямів бюджетного фінансування, як доводить бюджетна практика, часто відбувається за умов недовостаності реальних фінансових ресурсів, що спричиняє зростання зобов'язань держави, які не підкріплені бюджетними доходами. За таких умов порушується загальна стійкість бюджету, що спричиняє негативний вплив на розв'язання як тактичних, так і стратегічних завдань. За умов незбалансованості потреб суспільства і фінансової спроможності держави підвищується вплив різних чинників на формування попиту і пропозиції на суспільні блага, прийняття рішення та здійснення вибору. Пропозиція формується залежно від фінансових можливостей держави у наданні суспільних благ, а попит - виходячи з потреб у здійсненні державних видатків для їх надання [7]. В свою чергу, зростання попиту на суспільні блага призводить до зростання їх вартості, а отже, до загострення проблеми формування державного бюджету та визначення пріоритетності цілей бюджетної політики. Оскільки рішення щодо вартості і ціни бюджетних послуг більше тяжіють до політичних, це, відповідно, негативно впливає і на якість бюджетного прогнозування. Отже, порушення взаємозв'язку макроекономічних параметрів соціально-економічного розвитку та державного бюджету спричиняє негативний вплив на стан останнього, порушуючи його збалансованість, що, врешті-решт, збільшує навантаження на головний фонд фінансових ресурсів держави.

Формування ефективної моделі бюджетного регулювання в умовах посткризового відновлення передбачає поєднання двох суперечливих завдань: мінімізація фіскального навантаження на економіку з метою стимулювання економічної активності та споживчого попиту і максимальне використання стимуляційного потенціалу бюджетної політики, що є традиційним засобом для світової практики антициклічного регулювання. Це обумовлює необхідність проведення в Україні низки реформ, спрямованих на вдосконалення бюджетних, міжбюджетних, податкових відносин, а також підвищення ефективності інституційних складових бюджетної системи.

Відомий вчений у сфері управління П. Друккер зазначає, що результативність є наслідком того, що робляться потрібні і правильні речі, а ефективність - наслідок того, що ці речі створюються правильно. Важливим кроком до забезпечення стійкого, збалансованого розвитку бюджетної системи стало прийняття Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України", яким затверджено нову редакцію Бюджетного кодексу України, що набрав чинності з 1 січня 2011 р. Положення п. 2 ч. 2 ст. 60 та п. 3 і 5 ч. 2 ст. 61 набувають чинності з 1 січня 2013 р. Урегулювання всього бюджетного процесу нормами одного акта з урахуванням численних нововведень значно удосконалило механізм бюджетного регулювання [8, с. 9-10]. Нова редакція Бюджетного кодексу України загалом не змінює принципів та структури бюджетної системи, яка складається з державного та місцевих бюджетів. Зміни у регулюванні відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, полягають здебільшого у систематизації та вдосконаленні вже існуючих норм, що довели свою ефективність у бюджетній практиці. Проте слід зазначити, що не всі проблемні питання розв'язано. Відзначаючи численні новачки Бюджетного кодексу України, які підвищують ефективність механізму бюджетного регулювання, слід привернути увагу до питань, які не знайшли свого вирішення :

- розробка державних соціальних стандартів;
- визначення частки капітальних видатків та обґрунтування підвищення ефективності інвестиційних видатків;
- регламентація бюджетних відносин між державним бюджетом та іншими структурами сектора державних фінансів;
- узгодженість положень Бюджетного та Податкового кодексів України.

Оцінка основних новацій чинного Бюджетного кодексу України свідчить, що питання підвищення фінансової достатності місцевих бюджетів на основі бюджетної децентралізації потребують подальшого вирішення. На сучасному етапі реальними джерелами наповнення дохідної частини місцевих бюджетів можуть бути: відрахування частки надходжень акцизного податку із зарахуванням її до спеціального фонду місцевих бюджетів (замість виділення субвенцій на потреби ремонту доріг місцевого значення), запровадження додаткової (місцевої) ставки податку на прибуток підприємств, розподіл понадпланових сум доходів від податку на прибуток підприємств та акцизного податку між державним та місцевими бюджетами.

Отже, механізм розподілу доходів та видатків між рівнями бюджетної системи для забезпечення ефективної реалізації функцій держави потребує подальшого вдосконалення.

Подальше підвищення ролі бюджету як основного інструменту державного регулювання соціально-економічного розвитку можливе за умови підвищення фіскальної ефективності податкової системи. З цією метою необхідно удосконалити механізми адміністрування ПДВ та впровадити відстрочений у часі податок на нерухомість (із зарахуванням його до місцевих бюджетів). У забезпеченні ефективності засобів впливу держави на розвиток суб'єктів господарювання ефективним важелем може бути заміна галузевих пільг з податку на прибуток підприємств адресним бюджетним фінансуванням (оскільки дія податкової пільги опосередкована, а пряме бюджетне фінансування на підтримку товаровиробника є безпосередньою фінансовою ін'єкцією задля досягнення конкретної мети).

Світовий досвід свідчить, що загальна ефективність системи фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання визначається не ступенем централізації або децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не частками доходів та витрат центрального уряду, не обсягом і способами надання фінансової допомоги, а чітко встановленою та збалансованою системою всіх перелічених чинників. Таким чином, критерієм ефективності будь-якої моделі місцевого самоврядування повинні виступати якість та обсяг бюджетних послуг, що надаються населенню. Забезпеченню ефективності останніх сприятиме реалізація наступних заходів:

- удосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення бюджетної системи;
- підвищення продуктивності бюджетів місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності та оптимізації розподілу трансфертів;
- розвиток системи фінансових запозичень на місцевому рівні.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку важливим є перехід до формування довгострокової бюджетної політики через запровадження середньострокового бюджетного планування. Перспективне бюджетне планування і прогнозування, запроваджене Бюджетним кодексом України для бюджетів всіх рівнів як інструмент бюджетного регулювання, є важливою передумовою для формування бюджету держави на основі соціально-економічних пріоритетів, що дає змогу державі шляхом розподілу та перерозподілу ВВП через бюджетний механізм впливати на структуру суспільного виробництва, стимулювати економічну діяльність та корегувати соціальні процеси. Воно є обов'язковим в частині бюджету розвитку щодо об'єктів, строк впровадження яких перевищує бюджетний період. У цьому випадку визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди, які повинні враховуватись при затвердженні державного та місцевих бюджетів протягом усього строку до впровадження таких об'єктів. Бюджетне планування на багаторічній основі має базуватися на сукупних цілях фіскальної політики в контексті загальної макроекономічної ситуації. Забезпечення виконання цілей фіскальної політики необхідне для підтримання довіри до бюджетного планування на багаторічній основі у разі виникнення шоків та ризиків. Сукупність цілей має поєднуватися з основними принципами та цілями економічної політики.

Комплексне впровадження середньострокового бюджетного планування та прогнозування і програмно-цільового методу управління державними фінансами спрямоване на підвищення ефективності використання бюджетних коштів та забезпечення досягнення визначених цілей та завдань соціально-економічного розвитку. Такий механізм забезпечує основу для стабільного розвитку, формування та виконання довгострокових програм, що є важливим фактором реалізації бюджетної стратегії держави.

Висновки. Реформування системи державного управління потребує певного часу та узгодженого механізму дій усіх його суб'єктів. Період посткризового відновлення формує специфічні вимоги, які обумовлюють необхідність реформування усіх складових національної економічної системи, передусім механізму формування та реалізації бюджетної політики на основі відповідної бюджетної системи. Впровадження та подальше удосконалення новачій Бюджетного кодексу України сприятиме підвищенню ефективності системи управління бюджетними коштами, що дасть змогу забезпечити стимулювання економічного розвитку та гарантоване виконання державою своїх функцій. Формування ефективного механізму управління державними фінансами є запорукою стабільності економіки, забезпечення необхідних темпів економічного зростання та якості суспільних благ та послуг.

Список використаних джерел

1. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия / Е. Е. Румянцева. - М. : ИНФРА-М, 2005. - 724 с.
2. Фінансово-інвестиційні ресурси як об'єкт інституційної стратегії // Фінансові інструменти забезпечення міжнародної конкурентоспроможності в інституційній моделі : монографія / [за ред. В. Є. Новицького]. - К. : Арістей, 2006. - С. 12-27.
3. Жаліло Я. Виклики для бюджетної системи в умовах посткризового відновлення економіки [Електронний ресурс] / Я. Жаліло. - Режим доступу : www.niss.nisp.org/public/File/2010_table/1028_Jalilo.pdf
4. Сухарев О. С. Теория эффективности экономики / О. С. Сухарев. - М. : Финансы и статистика, 2009. - 368 с.
5. Огонь Ц. Г. Домінанти фінансової стабільності в розвитку зобов'язань держави / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. - 2008. - № 5. - С. 32-42.
6. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
7. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету як домінанта фінансової стабільності держави / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. - 2005. - № 6. - С. 19-28.
8. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко, С. А. Панасюк та ін. ; за заг. ред. М. Я. Азарова. - К. : Центр учб. літ-ри, 2010. - 480 с.

УДК 351.01:323.3

Батушан В.В.,

головний спеціаліст відділу місцевого самоврядування
та регіонального розвитку ІПДУМС НАДУ

Професійне формування політичного лідерства в системі державного управління як головний чинник ефективної розбудови демократичного суспільства: зарубіжний досвід

У статті досліджується професійне формування політичного лідерства в системі державного управління як головний чинник ефективної розбудови державності. Підкреслюється необхідність у високопрофесійній кваліфікації керівних кадрів першого рангу, які обіймають політичні посади, як необхідної складової розбудови України з демократичними цінностями. Автором проводиться аналіз професійного формування політичного лідерства в системі державного управління на прикладі зарубіжного досвіду.