

УДК 330.3:336

Н. І. Богомолова,  
доктор економічних наук,  
Державний економіко-технологічний університет транспорту, м. Київ

## ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*В статті окреслені засади формування та оцінки ефективної бюджетної політики, яка відіграє ключову роль в системі фінансової безпеки держави. Обґрунтовані напрями системного вдосконалення механізму забезпечення ефективності бюджетної політики.*

*The article outlines the principles of formation and evaluation of effective fiscal policy, which plays a key role in the financial security. The ways systematic improvement of the efficiency of budget policy.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, фінансова безпека, загрози, ефективність, механізм забезпечення.

**Keywords:** fiscal policy, financial safety, threats, efficiency, mechanism of providing.

### Вступ.

Покращення інвестиційної діяльності, розвиток якої є вкрай необхідним на сучасному етапі трансформації економіки країни спирається на врегулювання макроекономічних показників, вирівнювання дисбалансу між імпортом та експортом, стабілізацію інфляційних процесів, скорочення боргових зобов'язань і бюджетного дефіциту.

Бюджетна політика держави спрямована на систематизацію розвитку бюджетної системи та її інституцій, створення ефективної системи управління державними фінансами, метою якої є не тільки виконання державою соціальних зобов'язань на основі національної системи інтересів та цінностей, а й забезпечення економічного зростання та формування інвестиційної привабливості країни. Неефективна бюджетна політика стимулює негативні процеси у функціонуванні та розвитку економіки країни, що суттєво впливає на фінансові результати діяльності суб'єктів господарювання та громадян, а отже, і на рівень макроекономічних параметрів.

Підґрунтям забезпечення ефективної бюджетної політики є науковий здобуток багатьох вчених та спеціалістів [1, 4–10], проблемам фінансової безпеки присвячені роботи вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема Л. Абалкіна, О. Барановського, О. Василика, Т. Вахненко, А. Гальчинського, В. Гейця, А. Єпіфанова, Ю. Зайцева, О. Колесника, В. Кудряшова, М. Кульчицького, І. Лукінова, М. Савлука, А. Чухна, В. Шлемка та ін. Проте, питання факторного впливу на систему фінансової безпеки потребують більшої деталізації; не має чіткого визначення сутності та змісту поняття «ефективність бюджетної політики»; потребують опрацювання загрози «неефективності» та основні шляхи підвищення рівня бюджетної безпеки держави в сучасних економіко-політичних умовах.

### Постановка задачі.

Мета роботи полягає у встановленні сутності та змісту категорії ефективності бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави, встановленні чинників трансформації її механізму в реаліях вітчизняної економіки.

### Результати.

Якщо під бюджетною безпекою розуміють здатність бюджетної системи країни щодо забезпечення фінансової самостійності за рахунок раціонального використання бюджетних коштів, то критеріями її ефективності являються показники цілісності та збалансованості бюджетів, стабільності та забезпеченості їх доходних джерел, а також гармонізація бюджетної підтримки стратегічних і поточних завдань розвитку.

Основою забезпечення ефективної бюджетної політики держави є бюджетний кодекс, який законодавчо унормовує середньострокове бюджетне планування, використання методології програмно-цільового підходу до бюджетного процесу, вдосконалення процедур формування, розгляду та прийняття бюджетів різних рівнів, удосконалення управління державним боргом, впровадження системи внутрішнього фінансового контролю як дієвого інструмента управління державними фінансами.

Серед основних проблем бюджетної безпеки виділяється необхідність чіткого розмежування функцій державного та місцевих бюджетів, впорядкування системи взаємозаліків, встановлення процедури обґрунтування пріоритетів бюджетних витрат та їх норм, запобігання випадкам нецільового використання фінансових ресурсів та ін.

Значний вплив на ефективність бюджетної політики спричиняє податкова система держави. Податкова політика має бути спрямована в руслі стимулювання ділової активності підприємницького сектору економіки, забезпечення сталого її зростання. Так, Податковий кодекс України, що вступив в силу з квітня 2011 р., передбачає регулювання податкового навантаження – податкові канікули та стимули для залучення інвестицій в науково-технічний та інноваційний розвиток виробничих процесів, формування нових робочих місць та нарощення обсягів виробництва для перспективних підприємницьких структур тощо.

Важливим критерієм ефективної бюджетної політики є рівень виконання бюджетів. У таблиці 1 наведено основні узагальнюючі показники виконання Зведеного бюджету України в 2010 р.; структура доходів характеризується значною часткою податкових надходжень (майже 75%). Кожного року мають місце значні відхилення фактичних доходів від запланованих, що спричиняє невиконання видаткової частини, так рівень виконання доходної частини бюджету в 2010 р. становить майже 97%, а витратної – понад 93%.

Вплив держави на рівень фінансової безпеки відбувається через бюджетне і податкове регулювання, саме тому важливим показником, який характеризує бюджетний процес країни є відношення обсягу бюджету до ВВП, зокрема, через зведений бюджет України перерозподілялось 24-35% ВВП (таблиця 2).

Таблиця 1. Узагальнені показники виконання Зведеного бюджету України за 2010 р., млн. грн.\*

Показники	План з урахуванням внесених змін		Виконання	
	абсолютне значення	питома вага, %	абсолютне значення	рівень виконання, %
<b>Доходи</b>				
Податкові надходження	243748,859	74,9	234447,750	96,2

Неподаткові надходження	73840,866	22,7	73836,964	99,9
Інші види надходжень	7822,974	2,4	6221,541	79,5
Разом доходів (без трансфертів)	325412,699	100,0	314506,255	96,6
<b>Видатки за функціональним призначенням</b>				
Загальнодержавні функції	46942,751	11,6	44902,458	95,7
Оборона	13591,649	3,4	11347,142	83,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	29554,580	7,3	28825,613	97,5
Економічна діяльність	52387,573	13	43832,363	83,7
Охорона навколишнього природного середовища	7246,999	1,8	2872,356	39,6
Житлово-комунальне господарство	8782,048	2,2	5431,259	61,8
Охорона здоров'я	44638,415	11	44745,368	100,2
Духовний та фізичний розвиток	11947,056	3	11525,372	96,5
Освіта	82302,278	20,3	79826,045	97,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	106947,747	26,4	104534,867	97,7
Разом видатків	404341,096	100,0	377842,844	93,4

Примітка: складено за даними Міністерства фінансів України [2]

Таблиця 2. Рівень виконання дохідної частини бюджетів\*

Показники	Роки			Абсолютне відхилення 2010/2000
	2000	2005	2010	
<b>Державний бюджет</b>				
Затверджено, млрд. грн.	33,9	108,1	255,0	222,1
Звіт, млрд. грн.	34,8	105,2	240,6	205,8
Рівень виконання, %	105,0	97,3	94,4	-10,6
<b>Зведений бюджет</b>				
Затверджено, млрд. грн.	42,3	135,9	325,4	283,1
Затвержене відношення доходів до ВВП, %	24,9	32,0	34,9	10
Звіт, млрд. грн.	49,1	134,0	314,5	265,4
Рівень виконання, %	116,1	98,6	96,6	-19,5
Фактичне відношення доходів до ВВП, %	28,9	31,6	28,8	-0,1

За 2010 р. із Державного бюджету України до місцевих бюджетів проведено трансфертів на 78182,6 млн. грн. (з них 93% із загального фонду бюджету). Порівняно з 2009 р. обсяг перерахованих трансфертів з державного до місцевих бюджетів у 2010 р. збільшився на 25,5 % (забезпечувалася виплата заробітної плати працівникам установ бюджетної сфери, що утримуються з місцевих бюджетів і ряд інших виплат) [2].

Важливим фактором ефективності бюджетної політики є раціональність управління державним боргом. В цьому світлі необхідний моніторинг відношення державного боргу до ВВП, що в умовах ефективного бюджетної політики має зменшуватися. Водночас, внаслідок фінансово-економічної кризи державний борг та його відношення до ВВП в останні роки зростали. Станом на 31 грудня 2010 р. за даними Міністерства фінансів України державний борг України становив 323475,2 млн. грн., в тому числі державний зовнішній борг становив 181813,1 млн. грн. (56,2%), внутрішній борг становив 141662,1 млн. грн. (43,8%).

Управління державним боргом як ключовий фактор ефективності бюджетної політики ґрунтується на гармонізації засад боргової та грошово-кредитної політики, своєчасному виконанні зобов'язань за державним боргом; наданні переваги кредитам з фіксованою відсотковою ставкою; забезпеченні умов для належного функціонування внутрішнього фінансового ринку тощо.

Таким чином, під *ефективністю бюджетної політики* слід розуміти ступінь досягнення встановлених при бюджетуванні цілей з позицій державних інтересів – зміцнення дохідної частини бюджетів і створення умов макроекономічної стабілізації; ефективність характеризує результативність здійснення бюджетного процесу по створенню державної засад щодо підвищення ролі бюджету як інструменту формування і оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку.

Бюджетна система повинна бути визначальною формою суспільних відносин, що реалізують фінансові потреби та інтереси, саме тому ключовим напрямком ефективного бюджетної політики має стати фінансове оздоровлення реального сектора економіки шляхом створення сприятливих макроекономічних умов. Забезпечення ефективності бюджетної політики базується на *механізмі*, який є системою методів, форм та важелів організаційного та інституційно-правового впливу, спрямованих на попередження, виявлення та подолання загроз невиконання (повного чи часткового) функцій бюджетної системи шляхом нехтування принципами ефективного бюджетної політики.

В основі удосконалення механізму забезпечення ефективного бюджетної політики є врахування та подолання протиріч, наприклад таких як проголошеність системних бюджетно-податкових реформ та неможливість їх повної реалізації при використанні застарілих форм і методів управління державними фінансами, невідповідність фінансових інтересів держави та регіонів, бюджетів різних рівнів, інтересів окремих учасників бюджетного процесу. Такі протиріччя загострюються внаслідок зростання суб'єктивних чинників у формуванні бюджетних і міжбюджетних відносин, значного впливу політичних важелів врегулювання бюджетного процесу, недостатньої обґрунтованості при розподілі видатків між регіонами тощо.

Подолання протиріч виступає рушійною силою реалізації бюджетної реформи, що має спиратися на ряд принципів. Так, *принципи* ефективного бюджетної політики формуються на базі вимог до бюджетної системи країни, що закріплені бюджетним кодексом країни (єдності, повноти, достовірності, об'єктивності тощо) та на сучасному етапі характеризуються наступними системно-ситуативними положеннями, серед яких:

- проведення бюджетних реформ на базі наукового обґрунтування та координації дій (розробки узгоджених концепції, стратегії та тактики бюджетування), підвищення якості прогнозів макроекономічних показників, що використовуються в бюджетному плануванні;
- врахування світового досвіду бюджетного реформування з метою гармонізації, уніфікації та спрощення фінансової системи країни та її інституцій, зростання рівня її прозорості, подолання суперечливості, недостатньої визначеності та подвійності функцій державного управління, спричинених ускладненою системою органів бюджетного процесу (в тому числі й неефективного контролю);
- комплексний підхід до реформування бюджетного процесу як на державному і місцевому рівнях, так і та рівні міжбюджетних відносин (недостатня увага одній зі складових сприяє розбалансуванню бюджетного процесу, нівелюванню ефективності його інших складових);
- підвищення результативності бюджетних витрат за рахунок застосування програмно-цільових засад діяльності (визначення пріоритетів в розподілі ресурсів та моніторинг бюджетного процесу на різних рівнях), орієнтація бюджетної системи на досягнення конкретних результатів (за відповідними програмами розвитку);
- удосконалення системи бюджетної статистики та діагностики (аналізу, оцінки та прогнозування) основних індикаторів бюджетної безпеки (рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет, обсягу трансфертів, структура джерел покриття дефіциту бюджету, амплітуди коливань питомих видатків за регіонами тощо) у системному аналізі з індикаторами грошово-кредитної, боргової та валютної безпеки;
- розробка поетапної стратегії скорочення бюджетного дефіциту за рахунок нарощення власного доходного потенціалу, підвищення рівня управління державним боргом шляхом реалізації сучасної стратегії залучення позичкового капіталу, інвентаризації та класифікації всіх боргів, трансформації структури боргу, недопущення практики прийняття виключних рішень, не підпорядкованих єдиній борговій політиці, ліквідація прихованого дефіциту;
- удосконалення системи оцінки бюджетних ризиків шляхом гармонізації та конкретизації нормативно-правової бази, що регламентує бюджетний процес, чітко визначає повноваження і обов'язки, відповідальність всіх його учасників та ін.

Місце механізму забезпечення ефективності бюджетної політики серед важелів фінансової безпеки є визначальним, оскільки його дія спрямована на

досягнення задач економічного розвитку країни, що є основою відновлення інвестиційної активності реального сектору та стимулом збільшення притоку капіталу в Україну.

#### **Висновки.**

Бюджетна реформа, що триває на протязі багатьох років не є завершеною, водночас, саме ефективність бюджетної політики має стати основою трансформації суспільно-економічних відносин в Україні. В подальшому особливої уваги потребує пошук шляхів удосконалення окресленого в статті механізму забезпечення ефективної бюджетної політики, упорядкування його функцій та розробка засад впровадження.

#### **Література:**

1. Барановський О. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): Монографія / О. Барановський. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 759 с.
2. Виконання бюджету та обслуговування боргу [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.minfin.gov.ua>.
3. Економіка України у 2011 році: прогноз динаміки, виклики та ризики / За ред. Я.Н. Жаліла. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – 30 с.
4. Спіфанов А.О. Фінансова безпека підприємств і банківських установ : Монографія / А.О. Спіфанов, О.Л. Пластун, В.С. Домбровський. – Суми : УАБС, 2009. – 296 с.
5. Зайцев Ю. К. Бюджетна політика в Україні як відбиття протиріч у системі цілеполягання / Ю. К. Зайцев, О. В. Буряк // Економіка та підприємництво [Електронний ресурс] : зб. наук. праць. Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана, 2008. – Вип. 20. – С. 3–17.
6. Колесник О.Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави / О.Я. Колесник // Наукові записки. Серія «Економіка». Фінансова система України, 2011. – Вип. 16. – С. 369-377.
7. Кудряшов В. Стан державних фінансів та напрями їх оздоровлення / В. Кудряшов // Економіка України, 2011. – № 3. – С. 14-26.
8. Кульчицький М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цілового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчицький, Д. Ваньківч, М. Заплатинський // Формування ринкової економіки в Україні, 2009. – Вип. 19. – С. 352-357.
9. Музика-Стефанчук О.А. Деякі питання щодо фінансової та бюджетної безпеки держави / О.А. Музика-Стефанчук // Митна справа, 2011. – №4, частина 2. – С. 82-85.
10. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю. Радіонов // Економіка України, 2011. – № 5. – С. 54-64.
11. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Завіруха та ін. ; за заг. ред. О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.

*Стаття надійшла до редакції 20.11.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"