

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 2, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 330.3:336

*Н. І. Богомолова,  
д.е.н., Державний економіко-технологічний університет транспорту, м. Київ*

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

**Анотація.** У статті висвітлено особливості формування бюджетних видатків на сучасному етапі трансформації економічних відносин в країні; обґрунтовано ключові напрями удосконалення системи видатків державного бюджету у відповідності з дією об'єктивних економічних законів та ефективним зарубіжним досвідом.

**Annotation.** The article highlights the features of formation of expenditure at the present stage of transformation of economic relations in the country, proved the keyareas of improvement of government expenditure under the influence of objective economic laws and effective foreign experience.

**Ключові слова:** бюджет, Державний бюджет, місцеві бюджети, видатки, класифікація, програмно-цільовий метод, ефективність.

**Keywords:** budget, Stat budget, local budgets, expenditures, classification, program-target method, efficiency.

**Вступ.** Бюджет держави виступає дієвим інструментом регулювання економічних процесів і засобом реалізації державної політики; в ньому концентрується вагомая частка валового внутрішнього продукту, що централізовано розподіляється на розвиток національної економіки. При цьому ключові функції бюджету (розподільча, контролююча та забезпечуюча) виконуються за рахунок ефективного управління його складовими, в першу чергу, видатковою частиною.

Проведений аналіз наукових публікацій з аспектів формування бюджетних видатків свідчить про опрацьованість даного питання в наукових працях, зокрема, серед останніх публікацій слід відзначити ті, що розкривають особливу роль видатків в розвитку країни та вплив на макроекономічні показники – О. Лозової [6], Г. Лопушняк [7], Т. Мигович [9], Т. Небрат [8]; сучасний стан формування видатків К. Салаямон-Міхеєвої [11]; проблеми фінансування соціальної сфери О. Корнієнко [5] та ін. Проте, сучасний етап трансформації економічних відносин вимагає системно-ситуативного підходу до аналізу та вирішення проблем формування видатків, що в перелічених працях використано не в повній мірі.

При цьому важливе підґрунтя для проведення досліджень в сфері формування ефективної системи бюджетних видатків становлять праці та фундаментальні дослідження В. Базилевича, О. Василика, В. Гейця, В. Федосова, І. Запатріної, К. Павлюк, І. Чугунова та багатьох інших.

**Мета роботи** полягає у окресленні кола проблем формування системи бюджетних видатків й обґрунтуванні напрямів їх розв'язання в реаліях сьогодення. Для досягнення мети ставиться завдання аналізу видатків Державного бюджету в частині їх класифікації та особливостей планування, встановлення зв'язку здійснення видатків з ефективністю цього процесу.

**Результати.** Відповідно до Бюджетного кодексу видатки представляють собою кошти, які спрямовуються на реалізацію програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом; до них не належить погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення коштів на депозитах, в цінних паперах тощо [3].

Система бюджетних видатків представляє собою взаємопов'язану сукупність окремих елементів, що характеризують економічні відносини, які виникають в результаті розподілу грошових коштів держави та забезпечують реалізацію її завдань і функцій. В цьому сенсі постає важливе завдання – формування такої обґрунтованої системи видатків, елементи якої були б збалансовані між собою, а їх сукупність забезпечувала б максимально ефективне досягнення мети бюджетної системи.

Для характеристики системи бюджетних видатків розглянемо їх класифікацію. В першу чергу, в залежності від рівня бюджетної системи розмежовуються видатки Державного та місцевих бюджетів. Так, з Державного бюджету здійснюються видатки на державне управління – законодавчу, виконавчу, судову владу; міжнародну діяльність; фундаментальні та прикладні дослідження; національну оборону, правоохоронну діяльність та безпеку держави; державні інвестиційні проекти; програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони природного середовища, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій; обслуговування державного боргу; проведення виборів і референдумів тощо.

Видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, культуру та мистецтво, житлово-комунальне господарство та ін. розмежовуються між Державним та місцевими бюджетами. Загальні тенденції розмежування видатків зберігаються – на протязі останніх років частка видатків Державного бюджету в сукупних видатках Зведеного бюджету коливалась від 66 до 78%, що значно перевищує показники багатьох країн (Російської федерації, країн Прибалтики, Європейської спільноти та ін.).

Крім того, у відповідності до Бюджетного кодексу України видатки класифікуються за бюджетними програмами (програмна класифікація), функціями (функціональна класифікація), економічною характеристикою операцій (економічна класифікація), а також ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація).

Незважаючи на законодавче закріплення програмної класифікації, на сьогодні в Законі про Державний бюджет України на певний рік неможливо відслідкувати конкретні бюджетні програми; додатки до закону містять класифікаційні програмні коди за певними відомствами та суб'єктами бюджетного процесу, а безпосередньо назви програм конкретизовані в матеріалах головних розпорядників бюджетних коштів.

Функціональна класифікація видатків бюджету відображає виконання функції держави, зокрема, економічної – за рахунок видатків на економічну діяльність, соціальної – на соціальний захист і культурну сферу, оборонної, управлінської тощо. Призначення видатків спрямоване на задоволення потреб суспільства, вирішення пріоритетних соціально-економічних завдань його розвитку.

Представляє значний інтерес і економічна класифікація, згідно з якою видатки поділяються на поточні та капітальні. Так на протязі останнього десятиліття бюджетні видатки характеризуються співвідношенням на користь поточних, частка капітальних видатків не перевищувала 12-13%, зокрема в Державному бюджеті на 2012 р. вона становить 9,75%.

Відомча класифікація видатків бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів; згідно діючої бюджетної класифікації виділяється понад 700 таких розпорядників. Аналіз Державного бюджету України на 2012 р. [4] дозволяє сформулювати загальні уявлення про розподіл видатків Державного бюджету між головними розпорядниками. Враховуючи те, що загальні планові видатки становлять 358 млрд. грн., укрупнено відомча класифікація, в контексті виділених коштів, має наступний вигляд:

- Міністерство фінансів – 139,5 млрд. грн. або 39% загальних видатків (в т.ч. 91,7 – дотації та субвенції місцевим бюджетам, 29,6 – обслуговування державного

боргу);

- Міністерство соціальної політики – 62,8 млрд. грн. або 17,5% (в т.ч. 57,5 – дотації на виплату пенсій);
- Міністерство освіти і науки, молоді та спорту – 27,0 млрд. грн. (7,5%);
- Міністерство внутрішніх справ і судова влада – 21,6 млрд. грн. (6%);
- Міністерство оборони – 16,4 млрд. грн. (4,6%);
- Державне агентство автомобільних доріг – 11,6 млрд. грн. (3,2%);
- Міністерство енергетики та вугільної промисловості – 9,2 млрд. грн. (2,6%);
- Міністерство інфраструктури – 8,3 млрд. грн. або 2,3% (в т.ч. 6,6 – видатки пов'язані з Євро -2012);
- Міністерство охорони здоров'я – 8,2 млрд. грн. (2,3%);
- Міністерство аграрної політики та продовольства – 8,2 млрд. грн. (2,3%);
- Міністерство надзвичайних ситуацій – 5,8 млрд. грн. (1,6%);
- Міністерство юстиції – 4,5 млрд. грн. (1,3%);
- Міністерство екології та природних ресурсів – 3,3 млрд. грн. (0,9%);
- Служба безпеки України – 3,3 млрд. грн. (0,9%);
- ряд інших розпорядників, на які приходить менше 3 млрд. грн. (в т.ч. – 2,6 – утримання законодавчої та виконавчої влади, 2,3 – Міністерство культури, 1,4 – Міністерство закордонних справ і т.д.).

Продовжуючи огляд системи видатків поточного року (в їх плановому зрізі), слід зауважити на наступному. На протязі трьох останніх років планувалося зростання видатків меншими темпами, ніж зростання доходів бюджету та номінального ВВП, проте бюджет так і залишається незбалансованим, дефіцит Державного бюджету на 2012 р. встановлено на рівні 25 млрд. грн. (1,7% ВВП) за прогнозної інфляції 7,9%, при цьому передбачено зростання ВВП на 3,9% (при прогнозі Світового банку – 2,5%).

Необхідно зазначити, що Верховна Рада прийняла Держбюджет-2012, в якому передбачено здійснення окремих соціальних виплат в залежності від надходжень до бюджету. Зокрема, 27 грудня 2011 р. Конституційний Суд України визначив, що Кабінет міністрів має право встановлювати розмір соціальних виплат у відповідності до фінансових можливостей держави.

Щодо структурних зрушень в 2012 р., заплановано зменшення видатків на владу при зростанні видатків на силові відомства. Зокрема, Міністерство оборони у 2012 р. отримає із бюджету на 11% більше, ніж в 2011 р. При цьому витрати на реформування та розвиток війська є утричі меншими, аніж витрати на його медичне обслуговування. Майже на 8% зростає утримання СБУ, збільшуються також і видатки на судову владу й прокуратуру, на 15% зростуть видатки на Державну службу автомобільних доріг України, при цьому видатки на розвиток самих доріг зростуть менше ніж 1%, значна частка видатків піде на покриття раніше отриманих для розвитку автомобільних доріг кредитів.

В цілому процес планування системи видатків представляє собою складну процедуру, яка базується на принципах обґрунтованості, збалансованості та пріоритетності витрат та ін. При цьому ключовим принципом планування видатків є необхідність дотримання пропорційності розподілу коштів. Водночас, залишається актуальною проблема обґрунтування норм витрат бюджетних коштів по окремих статтях. Формування системи видатків має враховувати і особливості певного року, такими в 2012 р. є проведення Чемпіонату Європи з футболу, виборів до Верховної ради, перепису населення тощо.

Важливою основою планування видатків є подальше впровадження програмно-цільового методу, яке започатковано ще в 2002 р., проте, на сьогодні в повній мірі не реалізовано. Планування видатків має бути чітко пов'язане із забезпеченням ефективності вирішення конкретних проблем. Зокрема, метод передбачає середньострокове бюджетне планування (на термін від 3 до 5 років), обґрунтування системи видатків на основі визначених у бюджетних програмах цілей, системну спрямованість на узгодження видатків з ефективністю їх здійснення.

Проведений аналіз проблем формування видаткової частини бюджету дозволяє сформулювати ключові напрями удосконалення.

*Забезпечення більшої прозорості видаткової частини.* При викладенні структури видатків Державного бюджету України на 2012 р. значно зменшено рівень їх деталізації; підрахунок свідчить, що видатки бюджету минулого року розписані майже на 900 рядків, в той час, як бюджет поточного року містить менше ніж 600 рядків, частина рядків згруповані, мають узагальнені назви. Таким чином, дана ситуація свідчить про зменшення відкритості системи видатків та формування більше можливостей для прийняття непрозорих рішень.

*Формування окремих бюджетів – стратегічного та поточного.* Таке формування базується на використанні різних методологічних підходів: поточний бюджет має забезпечуватись лише поточними доходами і бути збалансованим, а бюджет розвитку (стратегічний) може мати дефіцит й фінансуватись за рахунок позик чи нерегулярних доходів, наприклад, надходжень від приватизації майна.

*Подаліше впровадження програмно-цільового методу.* Програмно - цільове планування видатків – це планування спрямоване на результат. Необхідним є встановлення прямого зв'язку між формуванням видатків і досягненням конкретних результатів по бюджетним програмам, в тому числі необхідним є поширення програмно-цільового методу і на місцеві бюджети. Метод базується на проведенні системного аналізу корисності чи доцільності видатків.

*Трансформація системи державних видатків у контексті стимулювання економічного зростання.* Зростання частки капітальних видатків, бюджетних інвестицій, нарощування потенціалу інноваційної-інвестиційної складової бюджету є необхідною умовою розвитку економічного сектору країни. Неприпустимим є фінансування галузей, що сприяють розвитку виробничого, людського та ін. капіталу по остаточному принципу. Саме система видатків представляє собою потенційні можливості для розвитку економіки, реалізації економічних реформ і запобігання негативним наслідкам впливу фінансово-економічної кризи. Збільшення частки економічних видатків сприятиме нарощенню обсягів виробництва, і як наслідок, забезпечить збільшення доходної частини бюджетів.

*Обґрунтований перерозподіл видатків між державним та місцевими бюджетами.* На сьогодні з 692 місцевих бюджетів лише 31 не отримують дотації вирівнювання з державного бюджету (наприклад, бюджети м. Києва, Львова, Дніпропетровська, Донецька, Сум, Запоріжжя, Полтави та ін.), а 661 місцевий бюджет (понад 95%) – отримує дотації вирівнювання з Державного бюджету.

При цьому місцеві бюджети є більш соціальними, ніж Державний бюджет; видатки місцевих бюджетів на соціальні програми досягають до 70-80% видаткової частини, в той час, як видатки на економічну діяльність не перевищують 5%. З місцевих бюджетів фінансується вагомий частка шкільної та дошкільної освіти, більша частка медичної допомоги, програм соціального захисту населення тощо. Необхідним є перегляд переліку видатків, що враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, розробка нормативів видатків, що будуть враховувати специфіку розвитку тих чи інших регіонів.

*Дотримання загальних принципів удосконалення бюджетної системи.* Принципи видаткової політики формуються на базі вимог до бюджетної системи країни, що закріплені Бюджетним кодексом (зокрема, єдності, повноти, достовірності, об'єктивності тощо) та на сучасному етапі конкретизуються наступними положеннями [2]:

- розробка узгоджених концепцій, стратегії та тактики бюджетного планування на базі підвищення якості прогнозів макроекономічних показників;
- гармонізація, уніфікація та спрощення побудови фінансової системи країни та її інституцій, зростання рівня її прозорості, подолання суперечливості, недостатньої визначеності та подвійності функцій державного управління;
- формування системи оцінки ефективності бюджетних видатків за рахунок орієнтації бюджетної системи на досягнення конкретних результатів (за відповідними бюджетними програмами розвитку);
- обґрунтування стратегії скорочення бюджетного дефіциту за рахунок нарощення доходного потенціалу, підвищення рівня боргової безпеки шляхом реалізації сучасних методів управління державним боргом тощо.

**Висновки.** Удосконалення системи бюджетних видатків є об'єктивною необхідною умовою та підґрунтям реалізації комплексу економічних реформ в країні.

Реалізації економічного зростання вимагають використання сукупності виважених форм, методів і принципів перерозподілу видатків між рівнями бюджетної системи, економічними характеристиками операцій тощо з метою посилення ефективності виконання функцій і завдань держави та забезпечення її сталого соціально-економічного розвитку.

При цьому структура видатків має відзеркалювати стратегію трансформації економічних відносин і базуватись на оцінці впливу державних рішень на майбутній розвиток країни.

#### Список використаних джерел

1. Амбрик Л. П. Державні видатки в контексті забезпечення економічного зростання / Л.П. Амбрик // Ефективна економіка, 2011. – №9. [Електронний ресурс].
2. Богомолова Н.І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави / Н.І. Богомолова // Ефективна економіка, 2011. – №11. [Електронний ресурс].

3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
4. Закон України Про Державний бюджет України на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-vi>.
5. Корнієнко О.В. Проблеми бюджетного фінансування соціальної сфери та шляхи їх вирішення / О.В. Корнієнко // Економічний простір, 2011. – 46. – С. 171-179.
6. Лозова О.М. Державні видатки у бюджетному регулюванні економічної стабілізації / О.М. Лозова // Наука й економіка, 2010. – №1 (17). – С. 28-36.
7. Лопушняк Г. Бюджетні видатки як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку України / Г. Лопушняк // Демократичне врядування, 2010. – №6. [Електронний ресурс].
8. Небрат В. Державні видатки в системі регулювання економіки: світові тенденції та вітчизняний досвід / В. Небрат // Вісник КНТЕУ, 2009. – №2. – С. 12-19.
9. Мигович Т.М. Роль видатків бюджетів у соціально-економічному розвитку України / Т.М. Мигович // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону, 2010. – №6 (2). [Електронний ресурс].
10. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю. Радіонов // Економіка України, 2011. – № 5. – С. 54-64.
11. Салямон-Міхєєва К.С. Сучасний стан формування видатків бюджету України: особливості використання / К.С. Салямон-Міхєєва // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України, 2009. – №4 (47). – С. 72-81.
12. 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 20.02.2012 р.*



ТОВ "ДКС Центр"